

Десять лет деятельности
БДИПЧ: на благо прав
человека и демократии
(1991 – 2001)



*Десять лет деятельности
БДИПЧ: на благо прав
человека и демократии
(1991 – 2001)*

Десять лет деятельности БДИПЧ: на благо прав человека и демократии (1991 – 2001)



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Польша,

Варшава 00-557,

Алее Уяздовские д. 19

Электронный адрес: www.osce.org/odihr

© ОБСЕ/БДИПЧ, 2001 г.

Все права защищены. Разрешается использование и перепечатка материалов настоящего издания в образовательных и иных некоммерческих целях с обязательной ссылкой на ОБСЕ/БДИПЧ.

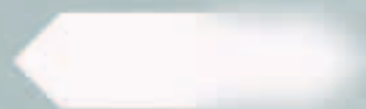
ISBN 83-912750-2-7

Дизайн: Дамла Сюар (Франкфурт/М).

Оглавление.....

Введение	7
ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ОБСЕ	
Права человека и демократия как основа всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ	9
ДЕСЯТИЛЕТИЕ БОРЬБЫ ЗА ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ДЕМОКРАТИЮ	
БДИПЧ отмечает десятилетний юбилей	17
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЫБОРОВ В СТРАНАХ ОБСЕ	
Как БДИПЧ ведет наблюдение за выборами и содействует реформам избирательной системы	21
Над улучшением выборов еще придется поработать	24
Немного беременна?	41
ПОДДЕРЖКА ПРОЦЕССОВ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ	
Перед лицом испытаний следующего десятилетия	47
Обучение правозащитников	51
Недопущение пыток	54
«Пытки формируют общество, где царит апатия и страх»	58
Институт омбудсмана: важный инструмент построения демократии и верховенства закона	61
Горячая линия по торговле людьми: информация и помощь по телефону	65
Искоренение насилия в отношении женщин	69
Состояние тюрем – показатель демократии	72
Повышение доверия к правоохранительным органам в кризисных ситуациях	76
Отмена ограничений свободы передвижения	78
ЗАЩИТА ПРАВ РОМА И СИНТИ	
На пути к политической нации рома	83
Возвращение в Приштину	88

Введение



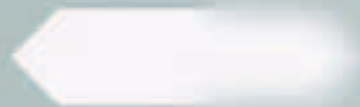
В 2001 году Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) отметило десятилетний юбилей своей деятельности. Спустя десять лет после основания, БДИПЧ стало одним из ключевых участников движения за демократию и права человека в странах ОБСЕ.

Настоящее издание, выпуск которого приурочен к юбилею БДИПЧ, является приложением к годовому отчету БДИПЧ за 2001 год. Его цель – на конкретных примерах дать читателю более глубокое представление о нашей работе и лежащих в ее основе концепциях и принципах. Издание представляет собой сборник различных материалов: очерков, статей, интервью, тематических материалов, личных заметок. Материалы написаны с разных точек зрения и отражают как позиции БДИПЧ, так и взгляды местных партнерских организаций и тех, с кем мы непосредственно работаем.

В задачи настоящего издания не входило полное описание всех разнообразных направлений деятельности БДИПЧ за истекшие десять лет – эта информация содержится в ежегодных докладах БДИПЧ. Более подробно рассказывая о некоторых основных направлениях нашей работы, мы стремились тем самым углубить представление о человеческом измерении ОБСЕ и деятельности БДИПЧ по защите прав человека и содействию укреплению демократии в регионе.

Посол Жерар Штудманн
Директор БДИПЧ

Человеческое
измерение ОБСЕ



Права человека и демократия как основа всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ

**Почему ОБСЕ занимает уникальное место в
противостоянии новым испытаниям и угрозам
европейской безопасности.**

Посол Жерар Штудманн

В 2000 году Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) отметила 25-летие подписания Хельсинкского Заключительного акта, ознаменовавшего рождение ОБСЕ. Со времен зарождения хельсинкского процесса в начале семидесятых годов, когда организация еще называлась «СБСЕ» (Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе), она претерпела принципиальные изменения. Возникнув как форум, где общались между собой Запад и Восток, ОБСЕ смогла перерасти из простого цикла конференций в действенную общеевропейскую структуру безопасности, которая, базируясь на всеобъемлющей концепции безопасности, ведет работу по предотвращению конфликтов и восстановлению мира и стабильности в регионе, протянувшимся с запада на восток от Ванкувера до Владивостока.

С самого начала так называемое «человеческое измерение» хельсинкской концепции безопасности – права человека, демократия и верховенство закона – играло ключевую роль в хельсинкском процессе и деятельности ОБСЕ по предотвращению и урегулированию конфликтов. Этот факт находит

отражение в наличии непосредственной связи между безопасностью и соблюдением прав человека, чему печальным доказательством послужили недавние кровопролитные конфликты в юго-восточной Европе и других частях мира. Политические и социальные изменения, произошедшие в Европе с окончанием холодной войны, ясно показали, что соблюдение прав человека, построение действенных демократических институтов и верховенство закона являются необходимыми условиями как стабильности, так и внутренней и внешней безопасности.

Соблюдение прав человека –
предпосылка стабильности и
безопасности

Хельсинкский процесс в 1975–1989 гг.

1 августа 1975 года, когда после двух лет и восьми месяцев сложнейших переговоров главы государств тридцати трех европейских стран, США и Канады подписали Хельсинкский заключительный акт, лишь немногие наблюдатели предвидели важность, которую этот документ приобретет в последующие годы. Многие средства массовой информации на Западе подвергли его серьезной критике. Многие сочли, что СССР обвел Запад вокруг пальца – в дальнейшем стала очевидна ошибочность этой позиции.

Идея созвать общеевропейскую конференцию по безопасности родилась из предложений, сделанных СССР в начале

пятидесятых годов. Созывом подобной конференции Советский Союз в первую очередь добивался формального признания послевоенного мирового порядка, а также исключения Соединенных Штатов из европейской системы безопасности. В конце шестидесятых годов, в эпоху разрядки, Запад, наконец, дал согласие на созыв конференции по европейской безопасности при условии участия США и Канады и включения прав человека в повестку дня.

Изначально документ, подписанный в Хельсинки в 1975 году, вроде бы устраивал всех основных участников. СССР и его союзники добились признания раздела Европы и советской гегемонии в Центральной и Восточной Европе. Нейтральные государства получили право участвовать в переговорах наравне со сверхдержавами и их союзниками.

Страны СБСЕ
предоставили друг другу
право вмешиваться в
нарушения прав человека
в любой из них

Запад же мог надеяться на то, что содержащиеся в Хельсинкском заключительном акте положения, касающиеся прав человека и контактов между людьми, будут подрывать коммунистический строй в Центральной и Восточной Европе и немного увеличат проницаемость Железного занавеса.

Именно на этом зиждется историческая значимость Хельсинкского Заключительного акта. Разработка целостной концепции безопасности, не ограниченной традиционными рамками политической и военной сферы, но включающей также и вопросы экономики, экологии, а главное, прав человека, можно считать наиболее существенным нововведением СБСЕ. Заключительный акт Хельсинкского совещания – это первое многостороннее соглашение в области безопасности, содержащее положения о защите прав человека наравне с традиционными правовыми положениями, такими, как невмешательство во внутренние дела и соблюдение территориальной целостности государств.

Поскольку Хельсинкский Заключительный акт узаконил права человека в качестве субъекта международных отношений, критику в связи с нарушением прав человека уже не удавалось с легкостью отместить как «вмешательство во внутренние дела». Коммунистическим режимам Центральной и Восточной Европы особенно часто приходилось сталкиваться с неудобными вопросами на эту тему, исходившими как от демократических стран Запада, так и, все чаще, от их собственных граждан. В то время граждане всех стран ОБСЕ получили возможность прочитать соглашения, подписанные их государствами, поскольку в последний момент коммунистические страны уступили требованиям Запада, грозившим сорвать совещание, и согласились обнародовать в своих странах Заключительный акт. Ссылаясь на Хельсинкские соглашения, группы диссидентов и правозащитников, такие как «Хартия 77» в Чехословакии, могли теперь указывать на очевидные расхождения между обязательствами, принятыми на себя правительствами, и реальным положением дел с правами человека в их странах. Обязательства, данные в Хельсинки, таким образом, помогли правозащитникам

добиваться морального подрыва и в конце концов падения коммунистических режимов в Центральной и Восточной Европе.

СБСЕ/ОБСЕ после Холодной войны

Благодаря своей чисто политической природе и часто критикуемому принципу консенсуса, лежащему в ее основе, СБСЕ гораздо быстрее других международных организаций отреагировала на окончание холодной войны и возникшие при этом новые возможности и испытания.

ОБСЕ, объединяющая 55 государств-участников, имеет особые преимущества для борьбы с новыми угрозами и испытаниями

Важнейшие переломные преобразования произошли на Парижской встрече на высшем уровне в 1990 г., где была принята «Хартия для новой Европы», а также на встречах в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г., где процесс разработки норм и принципов СБСЕ достиг своего апогея. Благодаря окончанию конфронтации между Востоком и Западом и новому положению дел в европейской безопасности, был сделан качественный скачок в формировании нормативной базы СБСЕ и разработке инструментов для мониторинга выполнения государствами своих обязательств.

В документах копенгагенского совещания 1990 г. содержится ряд особенно важных обязательств из области «человеческого

измерения», касающихся отношений между государством и гражданами, а также весьма подробно описывающих требования к конституционным системам и взаимодействию между государственными институтами. Эта концепция, имеющая весьма широкие последствия, отражает убеждение, что действенная демократическая система, основанная на верховенстве закона, является необходимым условием соблюдения прав человека. СБСЕ первым в мире приступило к разработке основных норм демократических выборов и защиты национальных меньшинств. В документах, принятых в Москве сразу же после неудачной попытки путча в августе 1991 года, было зафиксировано еще одно важное нововведение хельсинкского процесса. Государства «категорически и окончательно» заявили, что «обязательства, принятые ими в области человеческого измерения ОБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников» и, следовательно, не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства. Иными словами, все страны СБСЕ предоставили друг другу право вмешиваться в нарушения прав человека в любой из них.

Вскоре после Парижской встречи на высшем уровне, столь отмеченной эйфорией в связи с окончанием холодной войны, стало ясно, что с объединением Европы исчезли далеко не все проблемы. Напротив, с распадом Югославии и СССР вышел на поверхность целый ряд скрытых конфликтов, ставших новой серьезнейшей угрозой европейской безопасности. Реагируя на новые вызовы, СБСЕ перенесло акцент своей деятельности с установления норм на обеспечение их выполнения. Это привело к постепенной институционализации СБСЕ, до того существующего в виде свободной серии конференций. К 1994 году СБСЕ было преобразовано

в международную организацию с постоянными структурами, институтами и инструментами. Это развитие отразилось в принятом на Будапештской встрече на высшем уровне в 1994 году решении переименовать СБСЕ в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Сегодня целый ряд форумов и институтов в рамках обновленной структуры ОБСЕ занимаются совершенствованием обязательств, наблюдением за их выполнением и содействием государствам-участникам в осуществлении своих обязательств на практике. В их число входят принимающие решения политические органы, такие как встречи на высшем уровне, встречи Совета министров, а также Постоянный совет в Вене, при котором постоянно действует форум по вопросам прав человека. На ежегодных Встречах ОБСЕ по выполнению обязательств в области человеческого измерения происходит детальное обсуждение прогресса, сделанного государствами-участниками в выполнении своих обязательств.

Такие институты ОБСЕ, как Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в Варшаве, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств в Гааге и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в Вене, были учреждены с целью содействовать государствам-участникам ОБСЕ в выполнении своих обязательств. Председатель ОБСЕ отвечает за координацию текущей работы и может поднимать на самом высшем политическом уровне вопросы прав человека применительно к соответствующим государствам. Наконец, более двадцати центров ОБСЕ в Центральной и Восточной Европе, Юго-восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии стали важными



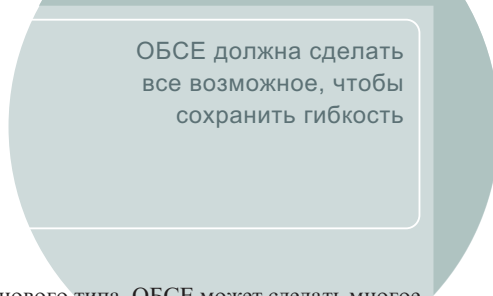
инструментами раннего оповещения о конфликтах, их предотвращения и урегулирования, а также восстановления мира и стабильности.

ОБСЕ в начале XXI века: новые угрозы и испытания

В начале XXI века структуры европейской безопасности стоят перед лицом множества новых угроз и испытаний. Внутренние конфликты, зачастую спровоцированные нарушениями прав человека, все чаще приходят на смену традиционным межгосударственным войнам. Межконфессиональная и межэтническая напряженность, международный терроризм, вооруженный экстремизм и распространение легкого стрелкового оружия ставят под угрозу хрупкие процессы демократизации в странах ОБСЕ и потенциально угрожают стабильности развитых демократических стран. Мировое сообщество должно дать решительный отпор таким явлениям, как торговля людьми, организованная преступность, коррупция и контрабанда наркотиков. Так называемые «замороженные» конфликты в Абхазии, Южной Осетии, Нагорном Карабахе и Приднестровье нуждаются в окончательном мирном урегулировании. Наконец, необходимы дополнительные усилия для успешной постконфликтной реабилитации на Балканах и на Кавказе.

ОБСЕ, объединяющая 55 государств-участников, имеет особые преимущества для ответа на многие из этих испытаний. В отличие от аналогичных международных организаций, мандаты которых частично совпадают, ОБСЕ может использовать свою уникальную целостную концепцию безопасности, широкий региональный охват, большую численность государств-участников и принципы взаимопонимания на основе равенства и консенсуса. Благодаря тому, что ОБСЕ носит сугубо политический характер и имеет очень

небольшой бюрократический аппарат, она доказала свою способность оперативно и гибко реагировать на изменение ситуации. Это касается как реформирования нормативной базы, так и адаптации институтов и деятельности на местах. В особенности, когда приходится иметь дело с внутренними



ОБСЕ должна сделать
все возможное, чтобы
сохранить гибкость

конфликтами нового типа, ОБСЕ может сделать многое. Достаточно назвать в этой связи упомянутую выше отмену принципа невмешательства во внутренние дела государства, а также неконфронтационный характер ОБСЕ, действующий на основе сотрудничества. Тот факт, что деятельность ОБСЕ, в силу ее комплексного или превентивного характера, зачастую не привлекает к себе широкого внимания, способствует тому, что государства-участники ОБСЕ охотно обращаются к ней за помощью. Проводя множество операций на местах, ОБСЕ действует во многих регионах, где существует угроза безопасности и стабильности. БДИПЧ и другие институты стали эффективными инструментами защиты прав человека и демократии в регионе ОБСЕ.

Что еще может сделать ОБСЕ, чтобы и далее повышать свою способность реагировать на новые угрозы и испытания? Во-первых, должна и далее проводиться профессиональная подготовка кадров ОБСЕ. Что касается персонала на местах,

на Стамбульской встрече на высшем уровне в 1999 году был сделан важный шаг: были учреждены группы оперативной экспертной поддержки и сотрудничества (РЕАКТ) – резерв квалифицированных специалистов, которые могут оперативно развертывать работу на местах в моменты кризисов.

Во-вторых, ОБСЕ должна сделать все возможное, чтобы сохранить одно из главных своих сравнительных преимуществ – гибкость. Это означает, что ОБСЕ должна сохранять небольшой экономичный административный штат и существующие ныне децентрализованные структуры, с относительной автономией операций и институтов на местах. Такая структура оставляет достаточно большое пространство для маневра, которое, при активном и умелом руководстве, может быть использовано для смягчения недостатков, связанных с процедурой принятия решений на основе консенсуса. Учреждение РЕАКТ и постоянного оперативного центра при секретариате ОБСЕ дополнительно увеличило способность ОБСЕ быстро направлять группы квалифицированных экспертов в места кризисов.

В-третьих, координация международных усилий в области предотвращения конфликтов и постконфликтной реабилитации нуждается в дальнейшем совершенствовании в целях более эффективного использования имеющихся ресурсов и согласованности действий различных сил на политическом и операционном уровнях. С принятием «Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве» на Стамбульской встрече на высшем уровне был сделан важный шаг в верном направлении. Особенно важно развивать сотрудничество с такими финансовыми структурами, как Европейский банк реконструкции и развития, в особенности, если подобные институты придерживаются принципа условности и ставят

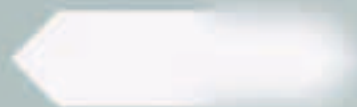
свою помощь в зависимости от соблюдения прав человека, демократии и верховенства закона. Все это тем более важно, поскольку сама ОБСЕ не может сопровождать поддержку процессов демократизации созданием экономических стимулов.

Наконец, ОБСЕ не должна забывать о совершенствовании своей нормативной базы. С момента своего создания СБСЕ/ОБСЕ всегда была новатором в области установления стандартов, разрабатывая политические обязательства, которые затем ложились в основу юридических обязательств. Здесь еще есть пробелы, которые необходимо заполнять, например, в области прав детей.

Хотя со времени подписания Хельсинкского Заключительного акта прошло более 25 лет, ОБСЕ по-прежнему является молодой, динамичной и гибкой организацией. При условии сохранения своих сильных сторон, ОБСЕ будет все также эффективно и творчески отвечать на новые испытания, с которыми мы сталкиваемся в начале XXI века.

Автор – Директор БДИПЧ.

ДесяТилетие
деЯтельности
на благо прав
человека
и демократии



БДИПЧ отмечает десятилетний юбилей

В 1991 году, когда было учреждено Бюро по свободным выборам (БСВ), немногие предвидели, чем станет десять лет спустя эта структура, в 1992 году переименованная в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). «Ныне БДИПЧ лидирует среди европейских организаций в области наблюдения за выборами и пользуется большим уважением как одна из международных организаций, оказывающих переходным странам в регионе ОБСЕ поддержку в построении устойчивых демократических систем, где соблюдаются права человека и верховенство закона» – рассказывает посол Жерар Штудманн, с 1997 года занимающий пост Директора БДИПЧ.

От БСВ к БДИПЧ

Начало работы Бюро было очень скромным. Оно было учреждено в 1990 году решением Парижской Хартии для новой Европы. Когда Бюро открылось в Варшаве в мае 1991 года, в нем было только два международных сотрудника (первый Директор БСВ Посол Лукино Кортесе и один сотрудник), у него был небольшой бюджет и ограниченный мандат «способствовать контактам и обмену информацией по выборам между государствами-участниками ОБСЕ».

На фоне насилия, которым сопровождался распад Социалистической Федеративной Республики Югославия и Советского Союза, мандат Бюро был позднее расширен и включил

в себя вопросы прав человека и демократизации. Это решение отразило убеждение, уже высказанное в Хельсинкском Заключительном акте 1975 года, о том, что уважение прав человека и демократических принципов является необходимым условием безопасности и стабильности в Европе. Задачей БДИПЧ стала помощь государствам-участникам в построении структур открытого демократического общества и обеспечения внутренних возможностей для его существования.

В последующие годы основным направлением деятельности БДИПЧ стало наблюдение за выборами и организация конференций на различные темы, связанные с демократизацией и правами человека, как в Варшаве, так и в странах переходного периода Восточной Европы, Центральной Азии и Кавказа. С 1994 по 1997 гг. БДИПЧ возглавляла посол Одри Гловер.

Новые программы по демократизации и выборам

В 1997 году в БДИПЧ была проведена коренная реструктуризация и спектр ее деятельности был существенно расширен. Были разработаны новые программы по демократизации, предусматривающие в первую очередь проведение небольших, но высокоэффективных проектов по обучению и повышению осведомленности общественности, адресованных определенным категориям населения, например, юристам или молодежи. Общая цель всех таких программ, число и охват которых продолжает расти – укрепление демократических институтов, содействие соблюдению прав человека и верховенства закона и поддержка развития гражданского общества. Кроме того, Бюро внесло новые усовершенствования в свою уникальную методологию наблюдения за выборами, в которой работа долгосрочных миссий по

наблюдению сочетается с проведением проектов по поддержке усовершенствования избирательных систем в странах ОБСЕ. С1991 года БДИПЧ провело наблюдение более чем за 100 выборами в регионе ОБСЕ.

«Благодаря своей высокой квалификации и профессионализму, за истекшие годы БДИПЧ завоевало доверие и глубокое уважение правительств, международных организаций и НПО, с которыми мы работаем», – сказал г-н Штудманн.

Сейчас в БДИПЧ более 80 сотрудников из более чем 30 стран ОБСЕ. Бюджет БДИПЧ в 2001 году превысил 12,5 миллионов евро, полученных в виде добровольных пожертвований от государств-участников и иных спонсоров.

Умение гибко и оперативно реагировать на возникающие потребности

За истекшие годы БДИПЧ доказало свою способность гибко и оперативно реагировать на появление новых потребностей и возможностей в регионе ОБСЕ. Это одно из важных преимуществ БДИПЧ по сравнению с другими организациями. «Несмотря на сравнительно малые размеры и ограниченные ресурсы, БДИПЧ, будучи исключительно гибкой и экономически эффективной структурой, сумело оказать значительное влияние на целый ряд четко очерченных областей деятельности», – говорит г-н Штудманн. К такому же заключению пришли и внешние эксперты, которым в 2000 году было поручено оценить работу БДИПЧ.

Заглядывая вперед

После нескольких лет постоянного расширения в БДИПЧ начался период консолидации. Сейчас главная задача –

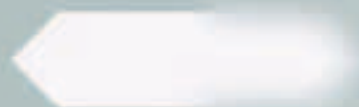
усовершенствовать имеющиеся программы и обеспечить их дальнейшее развитие, не теряя при этом гибкость.

В ближайшие годы БДИПЧ будет по-прежнему стремиться помогать странам ОБСЕ отвечать на вызовы переходного периода. «Кроме того, мы будем уделять еще больше внимания проблемам с правами человека, число которых продолжает расти во всех странах ОБСЕ, таким, как ксенофобия, расизм и нетерпимость», – говорит директор БДИПЧ, – При этом мы будем делать все возможное, чтобы сохранить свои особые преимущества – гибкость и профессионализм – благодаря которым мы можем начать действовать быстро и без бюрократической волокиты, как только в любой точке региона ОБСЕ понадобится наша помощь или совет».

Краткая история БДИПЧ

- 1991 Открытие Бюро ОБСЕ по свободным выборам.
Первый директор – посол Лукино Кортезе (Италия).
Первое наблюдение за выборами.
- 1992 Расширение мандата и переименование в Бюро по демократическим институтам и правам человека. Первые проекты в области демократизации и первый семинар по человеческому измерению в Варшаве.
- 1994 Директором БДИПЧ становится посол Одри Гловер (Великобритания).
- 1997 Третьим по счету директором БДИПЧ назначен посол Жерар Штудманн (Швейцария). Разрабатываются новые программы в области выборов и демократизации.
- 1998 Открытие нового офиса. Количество сотрудников – более сорока.
- 2000 Посол Штудманн вновь назначается директором БДИПЧ. Бюро осуществляет более 100 проектов и ведет наблюдение за сотыми по счету выборами начиная с 1991 года. Количество сотрудников – более восьмидесяти.
- 2001 БДИПЧ отмечает десятилетний юбилей.

Совершенство
воВание
Выборов в
регионе ОБСЕ



Инструмент для выявления глубинных структурных проблем

Как БДИПЧ ведет наблюдение за выборами и способствует совершенствованию избирательных систем.

В последние годы, с осознанием того, насколько важно для демократического общества правильное проведение выборов, наблюдение за выборами стало важной задачей в рамках поддержки демократических преобразований и всеобщих прав человека. «Я рассматриваю наблюдение за выборами как инструмент для выявления глубинных структурных проблем», – говорит Храир Бальян, руководитель отдела БДИПЧ по выборам. «Кроме того, в ходе наблюдения мы контактируем с самыми разными людьми в различных частях страны и ощущаем пульс нации. Благодаря этому мы лучше понимаем общества, находящиеся в переходном периоде, и выявляем те сферы, в которых международное сообщество может помочь».

Лидирующая организация Европы по наблюдению за выборами

За последнее десятилетие БДИПЧ стало лидером среди организаций, ведущих наблюдение за выборами в Европе и Центральной Азии. БДИПЧ провело наблюдение более чем за 100 выборами в регионе ОБСЕ; оно ежегодно направляет в государства ОБСЕ тысячи наблюдателей, которые следят за соответствием выборов местному законодательству и международным обязательствам государства. Координацией операций на местах занимается группа из восьми экспертов по выборам, базирующаяся в отделе БДИПЧ в Варшаве.

Наблюдение за выборами БДИПЧ

- Руководитель отдела – Храир Бальян
- 8 экспертов по выборам, работающие в отделе в Варшаве
- наблюдение более чем за 100 выборами начиная с 1991 года
- ежегодно на выборы направляются тысячи долгосрочных и краткосрочных наблюдателей

Выборы, проходящие с нарушениями

Подписав Копенгагенский документ, все страны ОБСЕ обязались проводить демократические выборы. Тем не менее ежегодно в регионе ОБСЕ проходят выборы и иные виды голосования, идущие вразрез с обязательствами, данными ОБСЕ. В отдельных случаях выборы сопровождаются нарушениями, такими, как помещение в урны фальшивых бюллетеней, фальсификация результатов, а также недостаточная открытость и отчетность, недостатки законодательных рамок, ограничения основных свобод граждан и запугивание избирателей. БДИПЧ в своих докладах о выборах обращает внимание на подобные нарушения и проводит проекты технической помощи, направленные на предотвращение таких нарушений в дальнейшем и решение возникающих проблем.

Уникальная методология БДИПЧ

По заданию государств-участников ОБСЕ, БДИПЧ разработало уникальную методологию наблюдения за выборами, позволяющую вести наблюдение за избирательным процессом в целом, учитывая законодательную базу, работу избирательных комиссий, агитацию в средствах массовой информации, ведение политическими партиями избирательных кампаний, порядок голосования и подсчета голосов в день выборов. С этой целью БДИПЧ не только наблюдает за ходом выборов непосредственно в день голосования, но и более чем за месяц до выборов направляет на место их проведения экспертов, которые наблюдают за долгосрочными аспектами выборов и анализируют их. После выборов БДИПЧ предлагает странам помощь в исправлении недостатков, отмеченных наблюдателями.

В оценке выборов БДИПЧ в первую очередь исходит их положений Копенгагенского документа 1990 года, где содержится уникальный ряд подробно разработанных обязательств относительно проведения выборов в странах ОБСЕ. На Стамбульской встрече на высшем уровне в 1999 году государства-участники обязались «незамедлительно реагировать на оценку и рекомендации БДИПЧ в связи с выборами», содержащиеся в докладах, публикуемых БДИПЧ по завершении наблюдения за каждым выборами.

«За истекшие годы во многих странах ОБСЕ существенно улучшилась административная и законодательная база выборов, в немалой степени благодаря нашим программам содействия», – заключил г-н Бальян. «Но некоторым странам ОБСЕ придется приложить больше усилий, а главное, проявить подлинную политическую волю, чтобы решить оставшиеся проблемы в этой сфере, такие, как недостаточная прозрачность выборов, недостаточная подотчетность избирательных комиссий, вмешательство властей в избирательный процесс и ограничения основных свобод граждан».

Над улучшением выборов еще придется поработать

За истекшие десять лет БДИПЧ сделало очень многое для усовершенствования методологии наблюдения за выборами. Но улучшению выборов все еще препятствует недостаток политической воли со стороны некоторых правительств.

Храир Бальян¹

Эйфория начала девяностых

Десять лет назад согласно положениям Парижской Хартии ОБСЕ для новой Европы было учреждено Бюро по свободным выборам, позже переименованное в БДИПЧ, задачей которого было «способствовать выполнению» предусмотренных Копенгагенским документом обязательств, касающихся выборов. Бюро открылось в мае 1991 года. Тогда в нем работало лишь два сотрудника. Год спустя его полномочия были расширены и стали охватывать не только вопросы выборов. Бюро стало называться БДИПЧ.

В годы эйфории начала девяностых, страны ОБСЕ ожидали наступления новой эры «демократии, мира и единства» (Парижская Хартия), где «воля народа, выражаемая свободно и

¹ Данная статья является укороченной версией статьи, опубликованной впервые в журнале «Хельсинкский монитор», №3, 2001 г. Взгляды, изложенные в данной статье являются личным мнением автора и не обязательно отражают точку зрения БДИПЧ.

честно в ходе периодически проводимых подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства». (Копенгагенский документ). Между тем, эйфория Парижской Хартии была недолгой. Хотя в нескольких странах имелся впечатляющий прогресс, далеко не везде в регионе ОБСЕ удавалось сохранить «мир и единство», а некоторые правители предпочитали игнорировать волю народа, которой они столь торжественно присягнули. Тем самым был ниспровергнут один из основных постулатов Парижской Хартии – прямая связь между миром и стабильностью в отношениях между странами, с одной стороны, и их демократическим развитием, с другой. Неудивительно, что те, кто в принципе не считается с волей народа, зачастую при этом игнорируют права меньшинств и крадут у народа экономические возможности.

Наблюдение за выборами

В ранний период своего существования БДИПЧ могло направить на место только одного-двух экспертов на несколько дней, чтобы они как возможно более подробно описали изменения как к лучшему, так и к худшему, и притом только в том, что касается выборов. Ресурсы БДИПЧ постепенно росли по мере расширения обязанностей. Если в первый год работы БДИПЧ смогла послать на выборы только две группы наблюдателей и только в день голосования, в 1994 году таких миссий было уже десять, и в этот год решением Будапештской встречи на высшем уровне мандат БДИПЧ был расширен и включил в себя наблюдение за выборами до, в течении и после дня голосования.

В те годы не было специальной методологии наблюдения за выборами, и результаты получались непоследовательными. С ростом обязанностей все более очевидной становилась

необходимость выработки последовательного подхода. К 1997 году БДИПЧ разработало такую методологию, изложенную в «Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами» («Голубой книге»).

С тех пор каждый раз, готовясь к наблюдению за выборами, БДИПЧ проводит анализ законодательной базы выборов и шире – ситуации с правами человека и политического контекста в стране. Миссия по наблюдению за выборами начинает работу за пять-шесть недель до выборов. Команда экспертов прибывает в столицу и важнейшие регионы страны для наблюдения за процессом регистрации избирателей и кандидатов, избирательной кампанией, поведением СМИ, а также административным и судебным урегулированием предвыборных споров. Ближе ко дню выборов в страну прибывает большое число краткосрочных наблюдателей от стран-участников ОБСЕ. Они наблюдают за ходом голосования и подсчета голосов. На следующий день после выборов БДИПЧ делает предварительное заявление по результатам наблюдения и в короткие сроки готовит полный доклад с рекомендациями. На базе рекомендаций затем разрабатываются программы технической помощи.

Почти на всех парламентских выборах, а и иногда и на выборах президента к наблюдательным миссиям БДИПЧ на последнем этапе выборов, в день голосования, присоединяются наблюдатели от парламентской ассамблеи ОБСЕ и Совета Европы, а также от Европейского Парламента. В прежние годы каждая из этих структур стремилась «показать себя»: давала отдельную пресс-конференцию и отдельно публиковала результаты и выводы, которые нередко отличались между собой, иногда существенно. Вполне понятно, что страны, в которых велось наблюдение за выборами,

пользовались разночтениями в докладах для того, чтобы сталкивать между собой международные организации и вести бесконечные дискуссии. В результате была серьезно скомпрометирована эффективность попыток международного сообщества добиться каких-либо изменений путем наблюдения за выборами и дальнейших шагов.

В последние же годы все мероприятия, связанные с наблюдением за выборами, проводятся БДИПЧ совместно с парламентскими ассамблеями и сопровождаются совместными заявлениями на совместных пресс-конференциях. В тех редких за последнее время случаях, когда в наблюдении за выборами в регионе ОБСЕ (например, в Таджикистане) принимала участие ООН, она также действовала совместно с БДИПЧ. Исключение составила парламентская ассамблея СНГ, которая направляет в страны свои собственные наблюдательные миссии. Поскольку международное сообщество теперь, как правило, выступает единым фронтом, политическая и техническая помощь по итогам наблюдательных миссий достигает гораздо большего эффекта. В этой связи достойны упоминания Албания, Черногория/Федеративная Республика Югославия, Хорватия и в меньшей мере Казахстан.

Методология сослужила БДИПЧ хорошую службу. По состоянию на май 2001 года, из 102 выборов, на которые за истекшие десять лет направляло своих наблюдателей БДИПЧ, чуть более пятидесяти процентов происходили после 1997 года. За этими цифрами стоят усилия и опыт БДИПЧ в этой сфере. Методика, изложенная в «голубой книге», позволила БДИПЧ более последовательно и тщательно анализировать события, помогая обезопасить его работу от политического давления и двойных стандартов, тем самым делая ее резуль-

таты более надежными. Кроме того, «голубая книга» используется и как справочник для наблюдателей на выборах за пределами региона ОБСЕ.

Полезно взглянуть на некоторые статистические данные о выборах, за которыми в истекшие десять лет вело наблюдение БДИПЧ. Большая часть из них – парламентские выборы (64), затем президентские (21), муниципальные и иные местные выборы (11) и референдумы (6). По регионам лидирует Центральная и Восточная Европа (45), затем Юго-Восточная Европа (34), Кавказ (13) и Центральная Азия (12). За истекшие годы на выборы в регионе ОБСЕ направлялись тысячи наблюдателей, которые следили за всеми сторонами избирательного процесса. Только в 2000 году БДИПЧ направило более 3000 наблюдателей и экспертов на 15 выборов в 12 государствах-участниках ОБСЕ.

Есть ли польза от наблюдения?

Какую пользу принесли наблюдательные миссии и какой цели они служили, не считая их очевидной функции – ведения документации? Во-первых, эти миссии помогли БДИПЧ и другим организациям разработать более продуманную стратегию для осуществления проектов помощи в области построения демократических институтов и содействия демократическим выборам. Такие проекты в основном затрагивали избирательное законодательство, гражданское образование и обучение местных наблюдателей.

В некоторых случаях миссии способствовали урегулированию кризисов и конфликтов или раннему оповещению о них. Зачастую при раннем оповещении о кризисах выявлялись лежащие в их основе проблемы, касающиеся не только выборов. Иногда оппозиционным кандидатам вообще не



удалось бы принять участие в выборах, если бы не тот минимум защищенности, который им обеспечивало присутствие международных наблюдателей. Аналогичным образом, работа местных наблюдателей была бы менее эффективна или вообще невозможна, если бы не присутствие международных наблюдателей. Как минимум в некоторых случаях миссиям международных наблюдателей удалось воспрепятствовать вопиющим фальсификациям. И, что самое главное, миссии международных наблюдателей явились фактором стабильности в ходе некоторых выборов, где шла очень напряженная борьба.

БДИПЧ часто спрашивают, иногда с оттенком обвинения, почему оно ограничивается развивающимися странами и не наблюдает за выборами в развитых демократических странах. Ведь бывают же проблемные выборы в США, Италии, Франции и других странах. Ответ прост: может ли БДИПЧ принести этим странам какую-либо пользу? Может ли БДИПЧ добиться здесь улучшений в сфере построения доверия, пресечения нарушений, раннего оповещения, урегулирования конфликтов и оказания помощи? Ответ отрицательный. Другие организации, в том числе развитые структуры гражданского общества в этих странах, гораздо больше могут сделать для решения возникающих там проблем. К тому же, судебные и административные органы многих стран лучше приспособлены для решения этих проблем, чем международные наблюдатели. Поэтому БДИПЧ предпочитает расходовать свои ограниченные ресурсы там, где они могут принести пользу.

Ресурсы, имеющиеся у БДИПЧ для наблюдения за выборами, и в самом деле невелики – восемь экспертов по выборам и прямой бюджет около трех миллионов евро на содержание

штата, накладные расходы, более дюжины наблюдательных миссий и столько же проектов технической помощи. Сюда же надо добавить и оплату работы наблюдателей, выделяемых государствами-участниками ОБСЕ.

Но даже и эти скромные ресурсы были бы потрачены впустую, если бы наблюдение за выборами и миссии по оказанию содействия в конечном счете не способствовали совершенствованию избирательного процесса и развитию демократических институтов. Наблюдение за выборами и проекты БДИПЧ действительно, наряду с усилиями других организаций, привели к улучшению административной и законодательной базы выборов на всем пространстве региона. Проекты по оказанию содействия зачастую осуществлялись в сотрудничестве со специализирующимися в этой области НПО, особенно с американским Национальным демократическим институтом, Международным фондом избирательных систем (МФИС) и британской организацией ЭРИС (Международные службы выборных реформ). Их работа служит подготовке почвы для демократических выборов. Но самих по себе этих улучшений недостаточно: большинству стран недостает политической воли к проведению подлинно демократических выборов. Там, где такая воля имеется, даже при внешне несовершенной системе можно добиться желаемого результата. Пример тому парламентские выборы в Сербии в декабре 2000 года.

Необходимо также учитывать и возможные негативные последствия деятельности международной наблюдательной миссии. Иногда выборы изначально проводятся настолько грязно, что международные наблюдатели своим присутствием на выборах только, сами того не желая, придают им некоторую легитимность, и не более того. Так случается,



когда действующий президент – реально единственный кандидат, поскольку остальным имевшим шансы кандидатам не дали зарегистрироваться или нормально вести избирательную кампанию (так было в Узбекистане и Таджикистане) или когда кандидатам, альтернативным представителям правящей власти, просто не позволяют выставляться на выборы (так было в Туркменистане).

В случаях, когда выборы – это просто вывеска, БДИПЧ направляет на них наблюдательные миссии никакого уровня, даже если поступает приглашение, чтобы не придавать мероприятию легитимности. В иных случаях, когда на выборы налагаются суровые законодательные, административные и политические ограничения, но есть какая-то возможность конкуренции и кандидаты могут хоть как-то обращаться к электорату, БДИПЧ может направить на такие выборы ограниченную или техническую миссию, иногда исключая наблюдение в день голосования, поскольку к тому времени исход уже предрешен. В некоторых случаях вероятность приезда ограниченной миссии послужила государству стимулом к тому, чтобы исправить законодательную и административную базу выборов и тем самым «заслужить» полноценную миссию по наблюдению. Хотя, конечно, этот инструмент нельзя назвать точным, но все же с тех пор, как в начале 1999 года у БДИПЧ появилась возможность выбирать, какую миссию послать на выборы и посылать ли вообще – гибкость в подобном вопросе послужила организации хорошую службу.

Власти государств-участников ОБСЕ не всегда положительно воспринимают выводы и рекомендации БДИПЧ по результатам наблюдения за выборами. Некоторые государства

отказываются идти на диалог, упорно настаивая на предвзятости выводов и недостаточном учете особых обстоятельств, имеющихся в стране. Иные соглашаются с выводами и заверяют БДИПЧ в готовности полностью с ним сотрудничать в целях устранения отмеченных в докладе недостатков, но в конечном счете полностью игнорируют рекомендации БДИПЧ.

Бывают, впрочем, и положительные реакции. На Балканах, например, в результате значительных совместных усилий международного сообщества Албания усовершенствовала свою выборную систему во время выборов местных органов власти в 2000 году и парламента в 2001 году. На Кавказе проекты помощи БДИПЧ способствовали улучшению законодательной базы выборов в Армении и Азербайджане. Во время парламентских выборов в 2000 году оппозиция впервые смогла принять участие в организации выборов на самом высшем уровне, хотя в конечном счете успех достигнут не был. В Казахстане после чрезвычайно грязно проведенных парламентских выборов в 1999 году БДИПЧ, Парламентская ассамблея ОБСЕ и Центр ОБСЕ в Алматы совместно организовали цикл «круглых столов», где обсуждалось, как можно улучшить законодательную базу применительно к будущим выборам. Важной чертой этих круглых столов было то, что на них впервые присутствовали представители политической оппозиции.

Вне всякого сомнения, такие проекты не смогут устранить все недостатки, отмеченные в предыдущих выборах, и тут же привести все последующие выборы в полное соответствие с требованиями БДИПЧ к демократическим выборам. На деле проекты по оказанию содействия приводят только к

небольшим результатам и постепенным улучшениям. Кроме того, в отдельных случаях эти проекты потерпели провал в результате недостатка поддержки со стороны властей или неудачной организации со стороны БДИПЧ. И все же в большинстве случаев работа БДИПЧ принесла пользу.

Путь, пройденный за десять лет

Следующий напрашивающийся в этой связи вопрос – с какими различными тенденциями демократического развития пришлось БДИПЧ столкнуться во время направления миссий? Начнем с региональных тенденций.

За исключением Беларуси и Украины, в остальной части Центральной и Восточной Европе избирательные системы значительно улучшились в том, что касается их законодательной, административной и политической стороны. В этом регионе выборы в основном проводятся в соответствии с требованиями Копенгагенского документа: как правило, это свободные, честные, равные, всеобщие, подотчетные и прозрачные выборы. Сохраняющиеся недостатки в основном касаются нечестного поведения СМИ и финансирования избирательных кампаний – эти недостатки существуют и в развитых демократических странах. В Российской Федерации, где качество выборов на федеральном уровне за последние годы значительно возросло, на уровне субъектов федерации выборы по-прежнему проходят с серьезными нарушениями. Кроме того, в Российской Федерации проведению выборов полностью на уровне демократических стандартов препятствуют также и сохраняющееся наследие советской системы, непрофессионализм средств массовой информации и слабость политических партий. Тем не менее в этом регионе число стран, где требуется наблюдение и помощь в выборах, быстро уменьшается.

В Юго-Восточной Европе картина более разнообразная, но стабильно прогрессирующая. Хотя в ряде стран еще потребуется наблюдение за выборами, их число и здесь уменьшается, так же, как и серьезность нарушений, как было отмечено в ходе наблюдения за последними выборами в Хорватии, Черногории/ФРЮ и Сербии/ФРЮ. В этом регионе картина более оптимистическая, особенно если иметь в виду, что только недавно целый ряд стран, в том числе Сербия, чудом удержались на грани катастрофы. Выборы сыграли важную роль в переходных процессах. Впрочем, из-за проблем с участием в выборах представителей меньшинств и перемещенных лиц, особенно в Федеративной Республике Югославии и бывшей Югославской Республике Македонии, этот регион будет по-прежнему оставаться одним из приоритетных для наблюдения со стороны БДИПЧ.

На Кавказе картина более сложная. Во всех трех государствах – Армении, Азербайджане и Грузии – имеется некоторый прогресс, но гораздо больше еще предстоит сделать, чтобы привести выборы в соответствие с демократическими стандартами. Во всех трех случаях необходимо развивать законодательную и административную сторону выборов. Но самое главное – для дальнейшего прогресса в этой сфере необходимо в первую очередь положить конец практике той или иной степени противозаконного вмешательства исполнительной власти в избирательные процессы. В этом регионе также нельзя забывать об опасности национальных конфликтов и разрушения государственных структур.

Наконец, самая сложная картина в том, что касается выборов и в целом соблюдения прав человека, наблюдается в Центральной Азии. Надо иметь в виду, что ОБСЕ еще ни разу не направляла наблюдателей на выборы в Туркменистан.

Иногда выборы
проходят в
трудных условиях





В плане выборов Туркменистан остается самым злостным нарушителем обязательств ОБСЕ. В остальных четырех странах региона имеется отставание по всем направлениям. Несовершенная законодательная и административная база, противозаконное вмешательство в выборы исполнительной власти, суровые ограничения свобод слова, собраний и объединений, недостаток гражданского образования – типичные для региона проблемы. Главное, что в регионе в целом не особенно принимается в расчет мнение избирателей, и результаты выборов зачастую не имеют к нему никакого отношения. Здесь также существует угроза национальных, межэтнических и межрелигиозных конфликтов.

Полученные уроки

Если говорить об общих тенденциях, то, хотя во многих странах-участниках ОБСЕ наблюдается прогресс в этой сфере, основные проблемы, с которыми БДИПЧ приходится сталкиваться в ряде стран, это, в том числе (1) в целом неблагоприятная ситуация с правами человека, подрывающая основу любых выборов; (2) противозаконное вмешательство центральных, региональных и местных властей в избирательные процессы; (3) создание искусственных препятствий для честной предвыборной борьбы, и (4) серьезное ограничение прозрачности, при котором невозможно контролировать процессы подсчета голосов и подведения итогов выборов. Увы, слишком часто к выборам применим сталинский принцип: неважно, как проголосуют, важно, как считают голоса!

Важная угроза, появившийся в последнее время – имеющаяся в ряде стран-участников тенденция к росту нетерпимости и нарушениям основных свобод граждан, в особенности непосредственно до, во время и сразу после выборов. Слишком

часто в этот период ограничиваются свободы слова, объединений и собраний, в результате чего становится невозможно проводить настоящие избирательные кампании, и избиратели лишаются права выбирать своего кандидата. Зачастую имеющие шансы оппозиционные кандидаты отстраняются от предвыборной борьбы на основании сфабрикованных обвинений.

Местные организации и активисты, пытающиеся вести беспристрастное наблюдение за выборами, подвергаются преследованиям, гонениям и запугиванию с целью заставить замолчать все независимые голоса. Единственное, чего хотят добиться местные независимые наблюдатели – это чтобы результаты выборов отражали волю избирателей. Они работают при минимуме ресурсов и часто в опасных условиях, лишены той защиты, которую дают иностранные паспорта, рискуя лишиться средств к существованию и свободы, если не большего.

В некоторых случаях местные независимые наблюдатели играют ключевую роль в обнаружении или предотвращении подлога в день выборов или в проведении просветительских кампаний для граждан в предвыборный период. Именно такова была роль местных наблюдателей на федеральных выборах в Югославии в сентябре 2000 года. Тысячи наблюдателей зарегистрировали подлог в ходе выборов и провели параллельный подсчет голосов, дискредитировав результаты, объявленные режимом Милошевича.

К сожалению, все чаще и во все большем числе стран местные независимые наблюдатели работать не могут. Им либо прямо запрещают вести наблюдение, либо лишают права получать помощь извне, без которой они работать не могут,

или же власти подвергают их преследованиям, запугиванию и гонениям. Репрессии против местных наблюдателей на выборах обычно начинаются после того, как организация публично выступает с критикой. Подобные репрессии свидетельствуют об общей неблагоприятной ситуации с правами человека в таких странах.

Если международное сообщество рассчитывает когда-либо перестать посылать на выборы наблюдательные миссии и оказывать техническую помощь, необходимо увеличить политическую поддержку и ресурсы, выделяемые местным наблюдателям. А главное, для того, чтобы в развивающихся демократических странах вообще могло складываться гражданское общество, нужно существенно увеличить политическую поддержку местных наблюдателей, которых надо рассматривать как правозащитников. Кстати, некоторые развитые демократические страны Запада, в том числе Великобритания и Италия, не разрешают присутствия на выборах местных независимых наблюдателей. Уже давно пора бы и им изменить эту практику и начать выполнять это обязательство, предусмотренное Копенгагенским документом.

Результатом таких нарушений в целом ряде стран становится растущее недовольство и поляризация общества, отнюдь не способствующие стабильности и экономическому росту. Хорошо в этом то, что недовольство граждан, которым отказано в праве выбора, имеет свои пределы, и выборы могут сыграть свою роль в изменении ситуации. В то же время выборы нельзя рассматривать как панацею от всех общественных недугов.

Обещание дальнейших шагов

Что можно заключить на основе этих замечаний и тенденций? Самое главное то, что в отсутствие политической воли к

проведению подлинных выборов даже технически безупречная избирательная система, если такая вообще существует, не сделает выборы демократическими. А следовательно, первоочередную важность приобретают значимые политические шаги, следующие за наблюдательными миссиями и рекомендациями. Впрочем, никаких изменений вообще не произойдет, если не будут продолжаться уговоры и увещания со стороны ОБСЕ в целом вместе с другими межправительственными организациями, в том числе международными финансовыми институтами, а также в рамках двусторонних отношений между странами.

На Стамбульской встрече на высшем уровне в 1999 году государства-участники торжественно обязались «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». Между тем почти два года спустя в ряде государств-участников выполнение этого обещания по-прежнему под вопросом. Как сделать, чтобы это благое намерение вылилось в дела, а не оставалось на уровне деклараций? Быть может, политическое руководство ОБСЕ, ее Постоянный совет, мог бы каждые несколько месяцев проверять выполнение рекомендаций, данных наблюдательными миссиями БДИПЧ, и требовать от соответствующих государств-участников формального отчета о предпринятых для этого мерах? Постоянный совет мог бы докладывать на встречах Совета министров или встречах на высшем уровне о необходимости дальнейших шагов в случаях, когда государство-участник не выполняет своих обязательств следовать рекомендациям по проведению выборов. В рамках двусторонних отношений государства-участники могли бы более последовательно учитывать невыполнение другим государством своих обязательств.

Прочие международные организации и в особенности финансовые институты могут взять на себя значимую роль в продвижении демократических выборов и институтов. Деятельность международных финансовых институтов не будет обусловлена только степенью демократии в данной стране. Действительно, здесь должно учитываться множество факторов, в частности, стабильность. Но тем не менее, в отсутствие демократических выборов и институтов невозможно качественное управление страной, без которого не придется рассчитывать на стабильность и экономическое развитие. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейская комиссия и Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) уже учитывают эти факторы при рассмотрении возможности оказания экономической помощи. При этом они принимают в расчет и документы БДИПЧ, в том числе доклады по наблюдению за выборами.

Учитывая, что экономическое развитие зависит от демократических выборов и качественного управления страной, а недостатки управления существуют не только в развивающихся демократических странах, нельзя пренебрегать связью между демократическими выборами, верховенством закона и качественным управлением, с одной стороны, и экономическим развитием, с другой. Качественное управление страной и проведение демократических выборов ведут к росту прозрачности и подотчетности, лежащих в основе верховенства закона и экономического развития. В долгосрочном плане все это служит снижению политического риска и созданию благоприятной обстановки для развития по целому ряду направлений.

Необходимо также отметить, что выборы, проводимые в соответствии с демократическими стандартами и на регу-

лярной основе, способствуют стабильности, поскольку они обеспечивают более полный охват всего политического, этнического, языкового и конфессионального спектра данной страны. Впрочем, для того, чтобы задействовать этот потенциал, необходимо более серьезно и творчески реагировать на первые тревожные сигналы о подспудно возникающих проблемах, которые зачастую поступают от наблюдателей на выборах и из иных видов мониторинга. Конечно, надо иметь в виду, что верно и обратное – если выборы проводятся в нарушение международных норм и нерегулярно, это может стать угрозой стабильности.

БДИПЧ: что дальше?

Как, с учетом десятилетнего опыта, должен БДИПЧ строить свою дальнейшую работу, и нужно ли что-то изменить для повышения его эффективности?

На семинаре по человеческому измерению ОБСЕ в 2001 году, посвященном избирательным процессам, участники призвали БДИПЧ продолжать свою работу по улучшению законодательной основы выборов, с особым упором на увеличение прозрачности и подотчетности избирательных процессов. БДИПЧ призвали продолжать работать над законодательной базой выборов, проводя круглые столы и семинары, по возможности с участием представителей власти и гражданского общества, задачей которых является достижение консенсуса по ключевым элементам законодательной основы выборов. С различным успехом этот подход был опробован за последний год в Албании, Армении, Азербайджане, Казахстане и Сербии. Круглые столы не только служат решению конкретной задачи – разработке новой законодательной базы – но, что, быть может, еще важнее, создают форум, на котором оппозиция и правящие



силы могут вести публичные дебаты о конкретных мерах, необходимых для решения существующих в обществе глубинных проблем, вместо того, чтобы обмениваться бесконечными взаимными обвинениями.

На семинаре были одобрены и остальные направления нормативной деятельности БДИПЧ. За последние месяцы БДИПЧ опубликовало три руководства, которые должны служить упорядочению и повышению эффективности его консультативной деятельности. Первое руководство посвящено разрешению избирательных споров, второе – рекомендации по анализу юридической базы выборов, а третье – рекомендации в помощь участию национальных меньшинств в избирательных процессах.

Расширенный спектр мониторинга БДИПЧ включает в себя также и гендерный баланс в избирательных процессах. Представительство женщин в парламентах стран ОБСЕ в целом по региону непропорционально низко. Между тем государства-участники давали обязательство «способствовать и содействовать равенству и самому широкому участию женщин во всех аспектах политической и общественной жизни» (Московский документ 1991 года). БДИПЧ приступило к осуществлению пилотного проекта, направленного на улучшение методологии мониторинга в этой сфере и изучение путей содействия участию женщин в выборах, имея в виду в дальнейшем разработать руководство по этим вопросам.

В процессе разработки находится еще одно руководство, предназначенное для независимых местных наблюдателей на выборах. В мае 2001 года БДИПЧ пригласило представителей 23 НПО данного профиля из различных развива-

ющихся демократических стран региона ОБСЕ на первую встречу такого рода, состоявшуюся в Варшаве. Собравшиеся представители НПО работали над составлением руководства и созданием сети, которые позволят им противостоять растущему давлению со стороны некоторых государств. Руководство будет помогать работе местных наблюдателей, упорядочивая ее методологию.

Работая на местах, БДИПЧ часто сталкивается с тем, что представители структур, отвечающих за организацию и проведение выборов, ведут бесконечные споры по поводу любого аспекта своей работы даже во время самых рутинных мероприятий. Такие споры нередко парализуют их работу, отчего избиркомы не успевают к назначенному сроку завершить административную подготовку выборов и тем самым подрывают избирательный процесс в целом. БДИПЧ работает над программой снижения остроты таких споров путем обучения членов избирательных комиссий технике урегулирования конфликтов.

Эти и другие нормативные программы будут составлять основу дальнейшей работы БДИПЧ по помощи и наблюдению за выборами. Кроме того, БДИПЧ намерено продолжать проводить программы технического содействия, как уже разработанные, так и в стадии подготовки. Рассматриваются новые сферы деятельности, такие, как помощь в составлении списков избирателей и правил поведения СМИ во время выборов, и пр.

Усилия необходимо удвоить и переориентировать


За истекшие десять лет БДИПЧ прошло долгий путь, став лидером среди международных организаций, ведущих наблюдение за выборами в Европе и Центральной Азии,

и важным действующим лицом в области построения демократических институтов и защите прав человека. Доклады, рекомендации и проекты оказания содействия БДИПЧ в связи с выборами получили признание как надежные и эффективные средства. Главное испытание на предстоящем этапе – сможет ли БДИПЧ удержаться на уровне столь высоких стандартов и эффективно реагировать на возникающие потребности.

Для этого БДИПЧ должно не только продолжать и далее работать на международном уровне, но и походить к работе более творчески и задействовать большие ресурсы в странах Юго-Восточной Европы, в государствах-участниках ОБСЕ, граничащих с ближайшими кандидатами на вступление в Европейский союз, но особенно на Кавказе и в Центральной Азии. Только тогда эра «демократии, мира и единства», обещанная новой Европе десять лет назад в Париже, получит шанс стать реальностью во всем регионе ОБСЕ. На Кавказе процесс демократического развития находится в лучшем случае в зачаточной стадии, а в Центральной Азии и менее того. В обоих регионах нельзя исключить угрозу падения государственных структур; существует также опасность внутренних конфликтов.

Конечно, выборы – не панацея от всех этих бед. И все же выборы могут стать одним из важных инструментов сохранения стабильности, на фоне которой удастся закрепить скромные достижения истекших лет и добиться новых. Чтобы эта возможность стала реальностью, предпринятые за последние годы усилия в области дальнейших политических шагов и обязательств необходимо удвоить, при этом переориентировав их в первую очередь на регионы повышенного риска.

Автор – руководитель отдела БДИПЧ по вопросам выборов.



Отчеты БДИПЧ по результатам выборов, а также публикации, упомянутые в данном материале, имеются на сайте БДИПЧ в Интернете по адресу

WWW.OSCE.ORG/ODIHR



От первого лица.....

Немного беременна?

Пока старенький «Мерседес» карабкается по пыльной горной дороге к следующему избирательному участку, Микаэла Кюфнер, приехавшая на парламентские выборы в Албанию как краткосрочный наблюдатель от БДИПЧ, узнает, что в этой стране часто встречается «нечто среднее».

В самолете, летевшем в Тирану, сидеть мне было неудобно. На кресла в «Австрийских авиалиниях» я не жалуюсь, просто не стоило откладывать прививки на последний момент.

Все, что я читала про Албанию – отсутствие инфраструктуры, десятилетия изоляции во времена правления коммуниста Энвера Ходжи – казалось теперь неуместным. Бирюзовый берег ярко выделялся на фоне гор со снежными шапками – такой я впервые увидела Албанию. Пусть эта земля и была в изоляции, но, при такой красоте, наверное, Ходжи не так уж трудно было убедить свой народ, что лучшего места на свете нет.

Основные поводы для озабоченности

Долгосрочные наблюдатели БДИПЧ уже хорошо сориентировались в ситуации и смогли четко и конкретно рассказать примерно 120 краткосрочным наблюдателям о политической обстановке в стране. Главными поводами для озабоченности в связи с первым туром выборов были возможные ошибки в избирательных списках и попытки крупных политических партий провести некоторых своих ставленников

под видом «независимых кандидатов», чтобы тем самым обойти избирательные процедуры и заполнить лишние места в парламенте.

Пока в Центризбиркоме Албании еще продолжались дебаты по этому вопросу, директор БДИПЧ Жерар Штудманн четко дал понять на пресс-конференции, что, по мнению БДИПЧ, «немного независимой» можно быть с тем же успехом, что и «немного беременной».

По пути в Кукес

Когда в зале для брифингов в гостинице «Тирана» начали развешивать списки бригад наблюдателей, мы вдруг разволновались, как при объявлении экзаменационных оценок. Пора бы выяснить, куда я еду и кто мой напарник. Против моей фамилии стояли два ключевых слова: «Кукес» и «Майкл». Кукес – город на самом севере страны, близ границы с Косово и бывшей Югославской Республикой Македония. До Кукеса от столицы километров двести, по прямой не так уж и далеко. Но на пыльных горных дорогах Албании двести километров превращаются в восемь часов пути.

Есть веские причины особенно не смотреть в окно. Во-первых, увидишь, что «дорога» – это не более чем уступ, вырубленный в замусоренной скале, от дороги отвесно поднимающейся вверх и круто обрывающейся вниз в долину. К тому же рано или поздно поймешь и то, что попадающиеся то и дело у края дороги цветные камни – это небольшие памятники погибшим здесь в автокатастрофах.

Важный день для Албании

Когда мы приехали в Кукес, местные сотрудники ОБСЕ и работающие в регионе долгосрочные наблюдатели БДИПЧ сообщили нам более подробные сведения о наших избирательных зонах и о возможных неприятностях. Нам с Майклом предстояло посетить несколько небольших деревень в X и XI зонах, протянувшихся по краю двух глубоких долин. Нам предупредили, что многие фракции вовсе не обрадуются нашему приезду. Если бы не водитель Башким и переводчик Рам, знающие здешние места, нам никогда бы не найти в горах нужные деревни и не обойти стороной те, куда заезжать не следовало.

Чувствовалось всеобщее волнение: все понимали, что для Албании это важный день

Прежде, чем отправиться в путь, я решила начать налаживать дружеские отношения со своей командой, и спросила Рама: «А какой в здешних местах главный промысел, чем они славятся?». «Безработицей» – улыбнулся Рам. Мы с Майклом тут же поняли, что перевод будет немногословным.

Наше первое задание в день голосования – присутствовать при открытии избирательного участка в школе «Авзи Нела» в Кукесе. Мы должны были, в том числе, проверить, нет ли в



непосредственной близости от участка агитационных материалов и не приводит ли присутствие полиции к запугиванию избирателей. Чувствовалось всеобщее волнение: все понимали, что для Албании это важный день.

Путешествие во времени

Мы выехали из Кукеса и направились в горы. Когда Майкл назвал Башкиму наш первый пункт назначения, тот сказал: «Что ж, тогда сегодня отвезу вас к самому небу». И правда, ближе к небу я никогда не бывала. Больше двух часов старый «Мерседес» взбирался по скалам и рытвинам к самому синему небу. Опять-таки смотреть в окно не стоило.

Наше место назначения – деревушка с населением меньше ста человек. Не будь на местных детях футболок с Мики-Маусами, было бы полное впечатление, что мы совершили путешествие во времени. Наше появление в столь труднодоступном месте насторожило деревенского старосту. Когда я объяснила ему, что мы присланы на выборы как объективные наблюдатели, в ответ он недоверчиво, но вежливо улыбнулся.

Ритуал посещения избирательных участков

По мере приближения к Кукесу мы проезжали все более крупные села и посетили довольно много избирательных участков. Посещение скоро превратилось в ритуал. Если разговаривала с людьми я, то Майкл заполнял бланки отчетов, и наоборот. Избирательное право для Албании сравнительно ново, так что залогом успешного хода голосования была хорошая подготовка членов избирательных комиссий и наличие плакатов с изображением процедуры голосования.

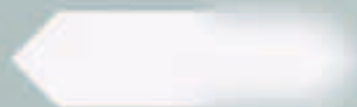
Нам нужно было успеть вернуться в Кукес к закрытию местного избирательного участка и подсчету трехсот бюллетеней. Начались оживленные споры, какие бюллетени считать «испорченными». Через два часа, после долгого обсуждения, удалось прийти к согласию. То, что получилось, вместе с избирательными материалами отнесли через дорогу в главный избирком зоны. Вслед за процессией с урнами мы зашли в комнатку, где записывались результаты голосования по данной зоне. Работа наша сделана, на остаток ночи нас сменит другая бригада.

В мой последний вечер в Тиране я слышала, как кто-то из местных излагал свои взгляды на албанскую политику. «На Западе, – сказал он и посмотрел на меня, как бы заранее извиняясь, – беременность либо есть, либо ее нет. А здесь, знаете ли, очень часто бывает нечто среднее.»

Автор была краткосрочным наблюдателем на первом туре парламентских выборов в Албании в июне 2001 г.



Поддержка
процессов
демократизации



Перед лицом испытаний следующего десятилетия

Деятельность БДИПЧ в области демократизации затрагивает определенные группы людей и направления работы в странах переходного периода, где с ее помощью можно изменить многое. Конечная цель БДИПЧ – построение в этих странах самостоятельных структур.

Эрик Руденшиольд

БДИПЧ проводит широкий спектр проектов по демократизации, направленных на построение и наращивание потенциала демократических структур в странах, переживающих переходный период развития. В этих проектах выдвигается всеобъемлющая концепция безопасности, включающая человеческое измерение и выполнение обязательств ОБСЕ. Проекты БДИПЧ в области демократизации направлены на развитие самостоятельности и на стратегические решения сложных проблем развития с использованием значимости и авторитета имени ОБСЕ.

Направления работы

Работа БДИПЧ в области демократизации, в основном, ведется по шести основным направлениям: верховенство закона, гражданское общество и неправительственные организации, равенство мужчин и женщин, торговля людьми, свобода передвижения и миграции, свобода вероисповедания. Действует также и отдельная программа оперативной помощи малым проектам на местах.

Самостоятельность

Проекты БДИПЧ в области демократизации протекают очень успешно, отражая высокий уровень приверженности своим партнерам, представляющим как государственный, так и негосударственный сектор. Многие проекты за несколько лет прошли успешный период развития и сейчас работают над вновь возникающими проблемами государства и гражданского общества в целом ряде стран. Некоторые

Отдел БДИПЧ по вопросам демократизации

- Руководитель отдела: Эрик Руденшиольд
- Более 20 сотрудников
- Около 100 проектов в области демократизации и прав человека (2001 год)

группы участников и направления работы уже достаточно продвинулись на пути к самостоятельности и начали действовать независимо, что и было одной из конечных целей БДИПЧ: развивать и поощрять местные возможности.

Целевые группы

За истекшие годы БДИПЧ в своих проектах обращалось к определенной аудитории: к следующему поколению лидеров, уязвимым группам и группам риска, или к определенным государственным структурам. Кроме того, мы стремились в

своей работе поддерживать связь и сотрудничество с другими проектами и другими международными организациями. Благодаря такой стратегии сотрудничества и координации, удалось достичь эффекта «умножения усилий», в результате чего возросла продуктивность программ и в целом их экономичность.

Устанавливая приоритеты и повестку дня программ демократизации, БДИПЧ исходит из четырех основных стратегических целей. Эти всеобъемлющие корпоративные цели определяют содержание и обеспечивают взаимосвязь всех программ БДИПЧ. На их основе формируются все стратегии развития по отдельным странам и регионам и составляются планы будущей работы:

Гражданское общество и государство

Во-первых, развивать, обучать и наращивать потенциал гражданского общества в регионе ОБСЕ путем работы с целевыми группами (молодое поколение, юристы, научные работники и пр.), повышать зрелость и дееспособность общества в целом, вовлекать гражданское общество в политические процессы, содействовать более полному осознанию гражданским обществом лежащей на нем ответственности.

Во-вторых, укреплять основу для соблюдения обязательств ОБСЕ в области прав человека со стороны государства, содействуя верховенству закона, подотчетности и прозрачности работы государственных органов, выдвигая государство на роль защитника гражданского общества, подчеркивая взаимные обязанности государства и граждан в отношении друг друга, способствуя демократическому развитию всех трех ветвей власти, призывая к гибкости и компромиссам в процессе принятия решений.

По некоторым направлениям проекты уже достаточно продвинулись на пути к самостоятельности – это одна из конечных целей БДИПЧ

Права человека и целостная концепция безопасности

В третьих, обращать общественное внимание к обязательствам ОБСЕ в области прав человека и добиваться их выполнения, подчеркивая универсальный и неделимый характер этих принципов, стремясь интегрировать права человека в государственную политику и закрепить их в качестве государственных институтов, поддерживая благотворное воздействие соблюдения прав человека на безопасность, повышая эффективность и наращивая потенциал правозащитных институтов и механизмов.

В-четвертых, выработать целостное видение безопасности среди государств-участников, включающее в себя человеческое измерение, подчеркивая зависимость безопасности от соблюдения обязательств в сфере человеческого измерения, подчеркивая важность учета всех компонентов в ходе укрепления национальной безопасности, способствуя диалогу, дискуссиям и сотрудничеству между странами и внутри каждой страны, содействуя выполнению обязательств в сфере человеческого измерения, касающихся предотвращения и урегулирования конфликтов и постконфликтной реабилитации.

Сохранение гибкости

Наконец, БДИПЧ полно решимости сохранять гибкость и способность быстро реагировать на возникающие потреб-

ности, действуя в рамках различных программ и иных видов деятельности. БДИПЧ будет и далее придерживаться приоритетов и консолидировать свои проекты, с тем, чтобы сохранять свою способность концентрировать работу вокруг ключевых стратегических направлений развития и новых проблем и приоритетов ОБСЕ.

Как правило, подобная деятельность не сразу приносит плоды. Напротив, она требует изменения процессов и ментальности. Этот процесс может протекать медленно, но тем ценнее его результаты. Я полагаю, что БДИПЧ хорошо подготовлено к тому, чтобы, базируясь на опыте истекших десяти лет, отвечать на испытания следующего десятилетия.

Автор – руководитель отдела БДИПЧ по вопросам демократизации.

Материал на тему.....

Обучение правозащитников

Польский Хельсинкский фонд по правам человека совместно с БДИПЧ обучает правозащитников в Центральной Азии и на Кавказе вести мониторинг и составлять отчеты о нарушениях прав человека в своих странах.

Зуза Фиалова

Во многих странах бывшего СССР международные нормы в области прав человека преподаются в школах, университетах, специализированных вузах и неправительственных организациях (НПО). Тем не менее, профессиональное обучение методам эффективной защиты и продвижения концепции прав человека – все еще редкость.

В результате многочисленные активисты в бывших советских республиках, полные готовности посвятить свое время, энергию и способности улучшению ситуации с правами человека в своей стране, зачастую не имеют практических навыков и опыта, необходимых для эффективной работы. Чтобы способствовать реформе законодательства и правоприменения, не обязательно быть политиком, но нужно иметь определенные знания и навыки, чтобы выявлять структурные проблемы и изъяны в законодательстве и предпринимать

правильные шаги для их исправления. Эти же навыки помогают правозащитнику не растеряться, имея дело с громадным объемом конкретных дел и нарушений в области прав человека, зачастую чудовищного свойства.

Навыки мониторинга

«Проект по мониторингу и составлению отчетов по правам человека» – проект, который мы проводим совместно с БДИПЧ и ОБСЕ на местах в Центральной Азии и на Кавказе. Его цель – обучить правозащитников из среды НПО и работающих в этой сфере государственных служащих навыкам, которые позволят им вести мониторинг нарушений прав человека и предпринимать верные практические шаги для улучшения ситуации с правами человека.

Проект проводится в Армении, Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане в два этапа. На первом этапе проводятся два учебных семинара по планированию и ведению мониторинга и использованию его результатов. На втором этапе проекта участники проводят учебный мониторинг под наблюдением наших экспертов.

Работа в два этапа

Решение разбить проект на два этапа было принято на основе имеющегося у нас опыта мониторинга по правам человека, а также опыта других правозащитных НПО, государственных структур, таких, как Бюро омбудсмана, и международных организаций, в частности, ОБСЕ. Программа уже опробована несколько раз, в последние годы она успешно прошла в Российской Федерации и в Украине.

В ходе двух первых учебных семинаров участники упражняются в стратегическом планировании. Они учатся определять цель мониторинга, очерчивать те области прав человека, в которых необходимы и реально возможны изменения, и выбирать наилучший способ действия для достижения таких изменений.

Кроме того, участники обучаются определять, какая именно информация необходима для эффективных дальнейших действий. Они знакомятся с различными приемами и методами исследования, а также количественной и качественной оценки полученных данных. Проводятся занятия по составлению и распространению отчетов по правам человека, а также по планированию практических шагов, направленных на те или иные изменения.

Важное достоинство программы – ее адаптивность. Участники работают с конкретными примерами, опираясь на конституцию своей страны и действующие в ней нормы международного права. Затем участники под руководством преподавателей пытаются адаптировать уже проверенные методики к условиям, существующим в их стране.

Практические занятия на втором этапе проекта

Второй этап проекта представлял собой нововведение, ранее не применявшееся в практике правозащитного обучения. По окончании учебных семинаров участники сами придумывают небольшие учебные проекты по мониторингу, из которых выбирается несколько проектов, и затем представленные на семинаре организации совместно осуществляют их в своих странах. Хельсинкский фонд по

правам человека и БДИПЧ оказывают финансовую поддержку учебных проектов по мониторингу и консультируют участников на всех этапах их осуществления.

Проекты предоставляют участникам возможность добиваться первых небольших, но конкретных результатов

Учебные проекты по мониторингу на втором этапе не только дают участникам возможность применить на практике вновь приобретенные навыки, но и стимулируют их сотрудничество между собой. Часто бывает, что из взаимодействия различных организаций, принимающих участие в семинаре, рождаются попытки проводить совместные проекты. Второй этап проекта предоставляет им возможность сотрудничать в рамках конкретного проекта, налаживая при этом профессиональные и личные контакты и совместно достигая результаты.

Мы считаем, что, проводя проекты по мониторингу и составлению отчетов, Хельсинкский фонд и БДИПЧ на деле способствуют улучшению ситуации с правами человека в целом ряде стран, помогая местным правозащитникам эффективно вести мониторинг и составлять отчеты по

проблемам прав человека, что является важной предпосылкой для изменения законодательства и существующей практики. Кроме того, проекты предоставляют участникам возможность добиваться первых небольших, но конкретных результатов, имеющих неоценимую важность для нелегкой борьбы за права человека.

Автор – сотрудник Хельсинкского фонда по правам человека в Варшаве.

Недопущение пыток

БДИПЧ помогает государствам в искоренении одного из самых тяжких нарушений прав человека.

Пытки – по-прежнему одна из главных проблем в области прав человека в регионе ОБСЕ. По данным последних отчетов, пытки и иные формы бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания применяются во всем регионе ОБСЕ постоянно и с большой частотой. Избиение, электрошок и изнасилование входят в число наиболее распространенных видов пыток, часто используемых для получения признания вины от задержанных лиц. Риск жестокого обращения более всего подвержены незащищенные группы населения, такие, как рома и синти, незаконные иммигранты и просители убежища.

Международные усилия по недопущению пыток

Ежегодно в день 26 июня, объявленный ООН Международным днем в поддержку жертв пыток, внимание всего человечества обращается на это тяжкое нарушение прав человека. Наряду с другими международными и национальными организациями и НПО, ОБСЕ вносит свой вклад в мировые усилия помочь жертвам насилия и положить конец пыткам. Для этого ОБСЕ организует различные виды деятельности, направленные на привлечение к этой проблеме общественного внимания.

Совместно с операциями ОБСЕ и ее международных партнеров на местах, БДИПЧ помогает государствам разрабатывать

эффективные стратегии и планы действий по борьбе с пытками. На основе консультаций авторитетного экспертного совета БДИПЧ ведет различные виды деятельности по недопущению пыток в регионе ОБСЕ, в том числе проекты по обзору законодательства и тюремной реформе.

Обязательства ОБСЕ

Государства-участники ОБСЕ дали недвусмысленное обязательство искоренить пытки. Кроме того, они обязались принять полный свод норм и гарантий недопущения пыток. «Обязательства ОБСЕ и иные международные нормы запрещают пытки в любое время и при любых обстоятельствах, в том числе во время войны и угрозы терроризма», – говорит Директор БДИПЧ, посол Жерар Штудманн.

Хотя в международном праве предусмотрены средства судебной защиты жертв пыток и наказание виновных, на деле это происходит редко. Результатом становится безнаказанность, приводящая к новым случаям пыток и жестокого обращения. «В отсутствие политической воли к решению этой проблемы, пытки будут применяться снова и снова» – считает г-н Штудманн.

Угроза демократии и верховенству закона

Применение в обществе пыток часто указывает на более глубокие структурные проблемы, такие, как отсутствие системы проверок и противовесов или разделения исполнительной и судебной власти. Недостаточная подотчетность также подрывает верховенство закона. «Каждый случай предполагаемого применения пыток – это лакмусовая бумажка, тест на демократию и верховенство закона в данной стране», – считает Геральд Стаборок, сотрудник БДИПЧ по вопросам верховенства закона. «До тех пор,

пока общество мирится с применением пыток, в нем не будет расцвета демократии и верховенства закона».

Положительные тенденции

Одна из положительных тенденций – то, что сегодня существует международная правовая основа запрета на применение пыток, и вводятся все более эффективные процедуры мониторинга выполнения странами

«До тех пор, пока общество мирится с применением пыток, в нем не будет расцвета демократии и верховенства закона»

международных норм. Кроме того, растет осознание того факта, что виновные в пытках могут быть привлечены к ответственности в любой стране, подписавшей Конвенцию ООН о недопущении пыток.

С другой стороны, особую важность приобретает переход соответствующих стран от принятия норм к их конкретному выполнению, с тем, чтобы граждане ощутили практическую пользу от международных документов. Ключом к решению этой проблемы является ее осознание на уровне высшего политического руководства страны, что должно привести к пересмотру системы законных гарантий и процедур. Не менее важна и прозрачность государственных институтов, в особенности институтов закрытых, таких, как пенитенциарные учреждения и отделения полиции.

И, наконец, недопущение пыток – дело всего общества. В нем должны участвовать юристы, прокуроры и судьи наравне с правозащитными организациями, журналистами и даже медицинскими работниками. «Важно, чтобы все соответствующие группы гражданского общества обсуждали и оценивали соблюдение страной международных норм, запрещающих пытки», считает г-н Стаборок.

Плакат просветительской
кампании БДИПЧ,
выпущенный к
Международному дню
поддержки жертв пыток

Подвергая людей пыткам



палачи подписывают
себе приговор

ООН объявила 26 июня международным
днем солидарности с жертвами пыток.

OSCE
ODIHR

Интервью.....

«Пытки формируют общество, где царит апатия и страх»

**Дуглас Джонсон, член консультативного совета
БДИПЧ по вопросам недопущения пыток, говорит,
что жесткое обращение – способ заставить
недовольных замолчать.**

••• Г-н Джонсон, вы работаете с жертвами пыток.
Что делают с человеком пытки?

В международном праве пытки определяются как причинение боли или угрозы причинения боли, как телесной, так и душевной, совершаемое лицами, наделенными властью, для получения информации, признания вины или иных целей. Международное право запрещает применение пыток и жестоких или бесчеловечных наказаний с какой бы то ни было целью.

За последние 20 лет мы много узнали о том, какие краткосрочные и долгосрочные последствия имеют пытки для жертв пыток и для общества в целом. Мы знаем, что многие, почти все жертвы пыток всю жизнь страдают от тяжелых недомоганий, в том числе от физических болей, депрессии, тревожности, приступов паники, склонности к самоубийству, ночных кошмаров, мучительных повторных переживаний травмы, паранойи и т.п. Эти проявления столь хорошо описаны и подтверждены в различных культурах, что суды многих стран рассматривают подобные диагнозы как прямое доказательство факта пыток.

«Пытки служат для того,
чтобы на всю жизнь
лишить человека
потенциала лидера»

•••• Как бы Вы описали последствия пыток для общества?

На индивидуальном уровне пытки вызывают стыд и унижение. На следующем, системном уровне, пытки – способ заставить замолчать недовольных и обезглавить сообщества, лишив их лидеров. Состав жертв пыток, с которыми мы работали, об этом ясно свидетельствует. Более 60 процентов наших пациентов имеют высшее образование. И даже те, кто не имеет, происходя, предположим, из крестьянской или

«Пытки – способ
удерживать власть
в государстве с
помощью террора»

рабочей среды, являются лидерами сообществ. Жертвы пыток – лидеры рабочих движений, лидеры в бизнесе, религиозные лидеры, активисты-правозащитники, члены оппозиционных партий, медицинские работники, врачи.

Эту группу людей отличает именно то, что они были лидерами в таком обществе, которое стремится удержать власть внутри определенных правящих классов или группировок. Эти люди были фактическими или идейными лидерами сообществ, стоявших в оппозиции автократическим властям, стремящимся полностью контролировать страну во благо собственного обогащения и власти. Пытки используются для того, чтобы сломать человека и на всю жизнь лишить его потенциала лидера. Но и не только для этого. Выявляя и выводя

из строя лидеров, репрессивные режимы тем самым обращаются к сообществам, из которых они происходят, посылая в общество волну ледяного ужаса, исходящую от сломленных лидеров. Сочетая в себе функцию уничтожения лидеров и последствия для следующих поколений, пытки становятся эффективным средством культурной трансформации. Пытки формируют общество, где царит апатия и страх. Граждане такого общества пассивны и далеки от общественной жизни, благодаря чему репрессивные системы могут удерживать власть на протяжении поколений.

•••• Какие формы принимают пытки? Это проблема есть только в развивающихся странах или в развитых демократических странах тоже?

По нашему опыту и по опыту наших коллег во всем мире, применение пыток не зависит от идеологии. И хотя принято думать, что пытки чаще всего применяются в развивающихся странах, на самом деле и в развитых демократических странах это тоже происходит.

Список различных видов пыток, о которых рассказывают наши клиенты, очень длинен. В него входят все виды физического насилия, нечеловеческие условия содержания, сенсорная гиперстимуляция и различные виды психологических издевательств.

•••• Как Вы считаете, есть ли основания утверждать, что пытки и жестокое обращение – вопрос различных культурных ценностей?

Прямой ответ на этот вопрос: нет. Обращаясь к тем, кто считает, что это вопрос шкалы ценностей, я бы хотел отме-

тить следующее. Во-первых, пытки одинаково сказываются на всех жертвах независимо от культуры и национальности. С точки зрения жертвы, боль и многие другие симптомы совершенно не различаются в разных культурах. Не существует таких национальных особенностей или традиций, которые оправдывали бы применение пыток. Пытки – способ удерживать власть в государстве с помощью террора. Культурную относительность пыток отстаивают те, кто пользуется орудиями пыток, а не их жертвы. Культурные же различия касаются степени уважения и сочувствия к жертвам пыток.

Во-вторых, пытки – не статическое явление, это, по сути, инструмент культурных преобразований. Репрессивные власти с помощью пыток создают общества, пронизанные страхом. Они отучают граждан участвовать в общественной жизни. Власть держащие лукавят, отстаивая приверженность культуре своих стран, когда на деле они с помощью пыток постепенно реформируют свои культуры для своих же целей.

•••• *Что мы можем конкретно сделать для жертв пыток? И какой смысл иметь особый «день жертв пыток»?*

День жертв пыток, объявленный ООН – это могучий символ, обращенный к жертвам пыток во всем мире. Он говорит им: «Мы верим в вас и нам не все равно». Жертвы пыток нуждаются в защите, в безопасности, в возможности исцеления. Для всего этого очень важно правосудие и подотчетность.

Раны, нанесенные пытками, и телесные, и душевные, можно исцелить, если жертвы смогут жить в безопасности, и если пустить в ход революционные достижения последних двух десятилетий в этой области. Согласно Конвенции о

недопущении пыток, все подписавшие ее страны обязуются обеспечивать жертвам пыток «возможно полную реабилитацию», защиту, а также охрану со стороны закона. Все эти моменты принципиально важны.

Дуглас Джонсон, Исполнительный директор Центра помощи жертвам пыток в Миннеаполисе (США), член Консультативного совета БДИПЧ по недопущению пыток.

Консультативный совет был учрежден в 1998 году. Он дает БДИПЧ консультации и указания по разработке программ и деятельности, направленной на искоренение пыток в регионе ОБСЕ. В Совет входят пять наиболее авторитетных в мире специалистов по искоренению пыток, представляющих в Совете только себя лично.

Средство построения демократии и верховенства закона

БДИПЧ поддерживает создание в переходных странах института омбудсмана.

Йенс-Хаген Эшенбэхер

Институт омбудсмана впервые появился в Швеции и действует сегодня с большим успехом во многих странах Центральной и Восточной Европы. Возникшие с концом коммунистической эпохи, этот и другие правозащитные институты сыграли важную роль в переходных процессах в регионе. Там, где законные инструменты не работали или отсутствовали, новые институты выступали в защиту прав граждан и делали более прозрачной работу властных структур, например, получая открытый доступ в такие закрытые институты, как тюрьмы.

Особое значение омбудсманов для переходных стран
Учитывая положительный опыт работы института омбудсманов в Центральной и Восточной Европе, БДИПЧ поддерживает учреждение и работу правозащитных институтов в переходных странах во всем регионе ОБСЕ. «Институт омбудсмана приносит много пользы в любой демократической стране, но в переходных странах он часто имеет особое значение, поскольку там еще не полностью созданы налаженные правовые системы», говорит Геральд Стаборок, ответственный за программу БДИПЧ по вопросам омбудсмана.

БДИПЧ помогает государствам разрабатывать юридическую базу для создания института омбудсмана и обучения сотрудников. В настоящее время БДИПЧ ведет подобные проекты в Албании, Грузии, Черногории, Косово, Казахстане, Кыргызстане и Российской Федерации. Ряд проектов проводится БДИПЧ совместно с экспертами из бюро омбудсмана Польши и Словении.

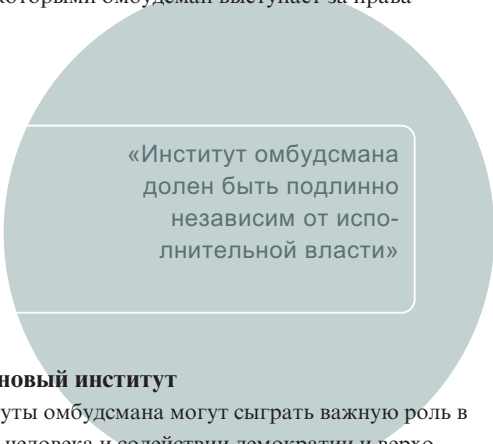
Критерий успеха

Для успешной работы институт омбудсмана должен удовлетворять ряду требований. «Главное, институт омбудсмана должен быть независимым», – объясняет Дин Готтерер, эксперт по вопросам омбудсмана, сотрудничающий с БДИПЧ. «Сотрудники института должны быть уверены, что их не уволят после того, как институт совершит какое-либо непопулярное вмешательство».

Для того, чтобы граждане переходной страны прониклись доверием к новому институту, он должен быть полностью независим от исполнительной власти. Поэтому БДИПЧ поддерживает создание институтов омбудсмана, подотчетных парламенту, а не правительственным структурам. «Независимость – лакмусовая бумажка, показывающая, действительно ли у государства есть намерение создать действенный институт омбудсмана, или все обещания – это пустые разговоры о защите прав человека», говорит г-н Стаборок.

Еще один ключевой момент – это честность и личные качества того, кто возглавляет институт омбудсмана, в частности, потому, что этот институт чаще всего наделен только рекомендательными полномочиями и не снабжен механизмом правоприменения. Поэтому успешная работа

нового института в большой степени зависит от энергии и умения, с которыми омбудсман выступает за права человека.



«Институт омбудсмана
должен быть подлинно
независим от исполни-
тельной власти»

Подлинно новый институт

Хотя институты омбудсмана могут сыграть важную роль в защите прав человека и содействии демократии и верховенству закона, надо реально представлять себе имеющиеся у них ограничения. Они практически не могут действовать при полном отсутствии хотя бы минимальной правовой системы. Кроме того, институты омбудсмана могут успешно работать, только если государство действительно стремится к глубинным демократическим преобразованиям. Как любой другой правозащитный механизм, институт омбудсмана зависит от общей ситуации в стране. «Мы всячески подчеркиваем важность участия гражданского общества в процессе учреждения института омбудсмана», – подытожил г-н Стаборок. «Будучи новой, непривычной структурой, институт омбудсмана может эффективно работать только при условии, что общество узнает о его работе, и что люди примут его и начнут им активно пользоваться».

Автор – пресс-секретарь БДИПЧ.



Интервью.....

Информация и помощь по телефону

БДИПЧ помогает жертвам торговли людьми, оказывая поддержку неправительственной организации «Ла Страда» в создании на Украине общенациональной горячей телефонной линии по борьбе с торговлей людьми. Катерина Левченко, координатор «Ла Страда» на Украине, говорит, что созданная ими сеть помогает людям из группы риска принимать осведомленное решение о миграции, а жертвам торговли людьми помогает вернуться на родину и заново интегрироваться в общество.

••• Г-жа Левченко, при поддержке БДИПЧ Вы начали создавать всеукраинскую сеть горячих линий по борьбе с торговлей людьми. Чего уже удалось достичь?

На сегодня сеть охватывает семь областей Украины: Киевскую, Харьковскую, Луганскую, Одесскую, Севастопольскую, Тернопольскую и Ужгородскую. В Киеве мы сами поддерживаем горячую линию, в других регионах мы сотрудничаем с местными НПО, которые входят в нашу сеть. В рамках сети мы ведем обмен информацией и сбор данных, помогаем друг другу вести конкретные дела, а также организуем учебные семинары и общественные кампании.

•••• *Чем может помочь горячая линия?*

Поступающие звонки делятся на два типа: просьбы о помощи и информационные запросы. В первом случае мы пытаемся помочь пострадавшим от торговли живым товаром: обращаемся к органам власти, в полицию, посольства или другие НПО. Мы также помогаем с репатриацией жертв.

Что касается информационных запросов, к нам обращаются те, кто собирается работать за рубежом, и мы консультируем их относительно законного трудоустройства, информируем об опасностях, связанных с миграцией. У нас есть целый список вопросов, которые мы задаем людям, чтобы проверить, нет ли опасности, что, поступив на данную работу, они станут жертвами торговли людьми или будут заниматься принудительным трудом. Если у нас создается впечатление, что такой риск есть, мы предупреждаем об этом клиентов и советуем им не соглашаться на такую работу.

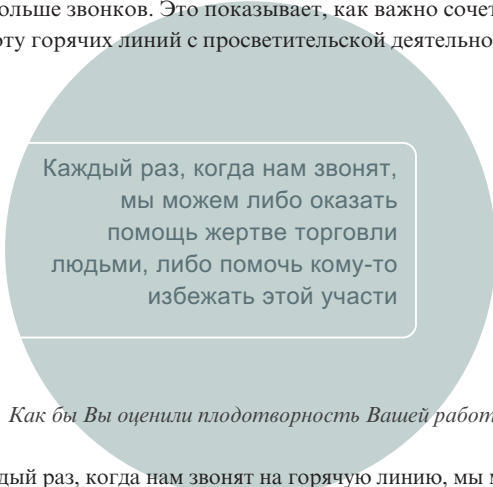
Кроме того, с созданием сети нам стало легче координировать нашу работу с государственными структурами и другими местными НПО, чтобы оказывать жертвам торговли людьми непосредственную социальную, медицинскую и юридическую помощь.

•••• *Кто работает консультантами на ваших горячих линиях?*

В настоящее время у нас на горячих линиях в регионах около 30 консультантов, работающих 6 часов в день 5 дней в неделю. Обычно это люди из правозащитной среды, кроме того, они проходят специальные психологические и практические курсы, где их учат, как вести консультацию, как обеспечить доступ к требуемой информации и как действовать далее.

•••• *Хорошо ли отреагировали на появление горячей линии ваши потенциальные клиенты?*

Очень хорошо. С ноября 1997 года на горячую линию «Ла Страда» поступило более 8 тысяч звонков со всей Украины, и еще 5,5 тысяч звонков с прошлого сентября получили наша партнеры. В основном звонят из Киевской области, много звонков из Тернополя на западе Украины, откуда многие хотят выехать на работу за рубеж. Наше партнерское НПО в Тернополе организовало очень успешную кампанию по просвещению населения о торговле людьми. В результате на их горячую линию стало поступать гораздо больше звонков. Это показывает, как важно сочетать работу горячих линий с просветительской деятельностью.



Каждый раз, когда нам звонят, мы можем либо оказать помощь жертве торговли людьми, либо помочь кому-то избежать этой участи

•••• *Как бы Вы оценили плодотворность Вашей работы?*

Каждый раз, когда нам звонят на горячую линию, мы можем либо оказать конкретную помощь человеку, пострадавшему от торговли людьми, либо помочь кому-то избежать этой участи. За последние месяцы мы помогли многим людям найти законное безопасное трудоустройство за рубежом или безопасно вернуться на Украину.

Плакат выставки,
проходившей в Берлине в
октябре 2001 года во время
крупной конференции
БДИПЧ по борьбе с
торговлей людьми



 **Europa gegen Menschenhandel. Europe Against Trafficking In Persons.**
Ausstellung vom 15.-26. Oktober 2001, Auswärtiges Amt, Werderscher Markt 1, 10117 Berlin, www.osce.org/europe-against-trafficking

Материал на тему.....

Искоренение насилия в отношении женщин

На конференции БДИПЧ была впервые в Азербайджане поднята и вынесена на широкую дискуссию проблема насилия в отношении женщин.

Др. Камилла Дадашова

Наша организация – первое НПО в регионе, занимающееся проблемой насилия в отношении женщин. Одно из главных достижений нашей организации с момента ее основания – это совместный с БДИПЧ проект по проблемам насилия в отношении женщин. Кульминацией проекта стала конференция на эту тему, прошедшая с большим успехом весной 2000 года.

Важное событие для Азербайджана

Конференция «Скажи «нет» насилию» стала важным событием в Азербайджане, стране, где в традициях и общественном сознании преобладают ролевые установки на главенство мужчины над женщиной. Проблема насилия в отношении женщин впервые обсуждалась публично перед широкой аудиторией, среди которой были представители государственных структур, служащие из различных министерств, а

также представители местных НПО и международных организаций. По результатам конференции были разработаны рекомендации для национального плана действий по искоренению насилия в отношении женщин.

Я уверена, что наш совместный проект с БДИПЧ повлиял на отношение к насилию над женщинами в нашей стране. Впервые к этой проблеме проявила интерес широкая публика, возросло количество НПО, работающих в этой области. Несколько международных НПО, действующих в Азербайджане, обратились к нам с просьбой после конференции провести обучение их сотрудников.

Надежда на изменения к лучшему


Можно также сказать, что конференция, широко освещавшаяся в СМИ, сильно повлияла на отношение к ситуации самих жертв насилия. Если прежде положение казалось им безнадежным, конференция вселила в них уверенность, что можно привлечь внимание общества к этой проблеме и добиться искоренения насилия в отношении женщин. У всех возникло ощущение, что если и государство, и такая авторитетная международная организация, как ОБСЕ, озабочены данным вопросом, то есть надежда на изменения к лучшему. После конференции к нам обращается много женщин, предлагающих стать нашими добровольными помощниками.

Сотрудники НПО «Симметрия», нынешнего лидера среди азербайджанских НПО, занимающихся проблемами насилия в отношении женщин, начали работать над этой проблемой задолго до основания НПО. Работая врачами и медсестрами, мы часто видели среди наших пациенток тех,

кто пострадал от насилия, в особенности домашнего насилия, и читали в их глазах страх и безнадежность. Именно поэтому мы и решили заняться этой проблемой. Сейчас уже можно сказать, что мы многому научились и многого добились.

Поддержка такого института, как БДИПЧ, с его международным авторитетом и специалистами в области прав человека и построения демократии, сыграла решающую роль как для нашей работы, так и в целом для деятельности в сфере гендерных проблем в Азербайджане. При поддержке БДИПЧ мы рассчитываем в будущем наращивать профилактическую работу в сотрудничестве с полицией, юристами и различными государственными структурами. Сотрудничество с БДИПЧ способствует дальнейшему углублению нашей работы, направленной на защиту и поддержку жертв насилия и искоренение насилия в отношении женщин в регионе.

Автор – председатель НПО «Симметрия».



Широкая общественность впервые проявила интерес к проблеме насилия в отношении женщин



Центр внимания – Юго-восточная Европа

Состояние тюрем – показатель демократии

БДИПЧ способствует реформе тюремной системы путем обучения работников тюрем.

Йенс-Хаген Эшенбэхер

«Покажите мне ваши тюрьмы, и я скажу, в каком обществе вы живете». Это высказывание Уинстона Черчилля, привязывающее условия содержания в тюрьмах к демократии, могло бы стать девизом работы БДИПЧ в области тюремной реформы.

«Заклученные – одна из самых уязвимых категорий населения», считает Майкл Мейер, Советник БДИПЧ по координации программы тюремной реформы в Юго-восточной Европе. «В тюрьмах предельно высоко влияние государства на человека, а механизмов контроля очень мало». Реформирование пенитенциарной системы способствует также и предотвращению конфликтов. Особенно в странах, переживающих переходный период и потому особенно уязвимых, кризисные ситуации в тюрьмах, будь то голодовки или беспорядки, могут легко привести ко всеобщему политическому кризису и нестабильности. Тем не менее, из-за ограниченных ресурсов программы тюремных реформ редко становятся приоритетными направлениями политики в странах на переходном этапе».



БДИПЧ осуществляет проекты по тюремным реформам в целом ряде стран ОБСЕ. Региональным центром внимания БДИПЧ в этой сфере является Юго-восточная Европа. Например, в Хорватии БДИПЧ проводило проект по тюремной реформе, благодаря которому там был основан колледж для обучения тюремного персонала и проведена серия учебных семинаров для преподавателей колледжа и работников тюрем.

Новое поколение работников тюрем

«Обучение персонала тюрем принципиально важно», – считает Пер Коллиандер, бывший начальник тюрьмы из Швеции, работающий экспертом БДИПЧ по вопросам тюрем, «Работники тюрем в своей повседневной работе обладают колоссальной властью над заключенными. Судя по нашему опыту, хорошо обученный персонал, скорее всего, будет хорошо обращаться с заключенными и уважать их права. Кроме того, такие работники создают в своем коллективе хорошую рабочую атмосферу, и это, в свою очередь, весьма положительно сказывается в целом на условиях содержания в тюрьме».

Новый тюремный колледж в Хорватском городе Липовица открылся в октябре 1999 года и успешно готовит новое поколение тюремных работников. Весь вновь набранный тюремный персонал проходит трехмесячные курсы подготовки, включающие изучение прав заключенных и методов урегулирования кризисных ситуаций. БДИПЧ дало консультацию по учебным планам колледжа и административным вопросам, а также провело обучение преподавателей. «Здесь мы учимся, как решать все те проблемы, с которыми нам придется столкнуться, работая в тюрьмах, и как общаться с заключенными», – рассказывает социальный работник

Мирела Лизачич-Мундьер. Она намерена поступить на работу в тюрьму и проходит обучение в колледже. «Особенно мне здесь нравится дружеская атмосфера и коллективный дух среди учащихся».

Улучшение связей с общественностью

Способствовать прозрачности тюрем – еще одна важная цель, к которой обращены проекты БДИПЧ. Во многих переходных странах тюрьмы раньше были полностью изолированы от общества. В результате ни у тюремной администрации, ни у СМИ почти нет опыта взаимодействия, и зачастую обе стороны настроены недоверчиво и подозрительно друг против друга.

«Наладить отношения со СМИ – в интересах самих тюрем», – объясняет Пер Коллиандер на одном из учебных семинаров БДИПЧ в Загребе. «Начальники тюрем часто жалуются на агрессивность журналистов и необъективность сообщений о тюрьмах в СМИ. После этого семинара, я думаю, они поймут, что роль СМИ в обществе – добывать информацию и излагать взгляды, не обязательно совпадающие с взглядами тюремного руководства. А за необъективностью, в которой винят журналистов, часто стоит не злая воля, а простое незнание».

В результате семинара начальники тюрем, представлявшие 22 из 24 тюрем Хорватии, согласились наладить отношения со СМИ и попытаться увеличить прозрачность своих тюрем для общества.

Еще один региональный центр внимания БДИПЧ в этой сфере – Центральная Азия. В 2000 году БДИПЧ провело аналогичный семинар в рамках проекта тюремной реформы

в Казахстане. На семинаре казахстанские работники тюрем впервые встретились с журналистами, и при этом удалось найти способы взаимодействия и общения между тюремной администрацией и СМИ. «На семинаре обе стороны держались настолько открыто, что, кажется, сами этому удивлялись», – заключил Дональд Биссон, Советник БДИПЧ, ответственный за проект тюремной реформы в Казахстане. «Дискуссия обнадежила обе стороны, и они хотели бы продолжить этот диалог». Во время семинара журналистам разрешили посетить тюрьму, и тюремная администрация обещала в дальнейшем расширить доступ журналистов в тюрьмы и к заключенным».

Образец для других переходных стран

И в Хорватии, и в Казахстане, тюремная реформа проходит так успешно, что БДИПЧ сейчас все больше стремится использовать опыт этих стран как образец для подобных реформ в других переходных странах в регионе ОБСЕ, в соответствии с общей политикой БДИПЧ: выявлять наиболее передовой опыт и давать остальным возможность на нем учиться.

Автор – пресс-секретарь БДИПЧ.

Повышение доверия к полиции в кризисных ситуациях

Цикл семинаров-практикумов по урегулированию кризисных ситуаций помог наладить контакт между силами безопасности и местными властями в бывшей Югославской Республике Македонии.

Майкл МакНамара

Хотя все мы и так осознавали всю серьезность сложившейся ситуации, по пути на первый семинар-практикум нам о ней еще раз напомнила подбитая военная машина, которую военный конвой вез по шоссе, ведущем из Скопье на север, в Тетово.

Потом мы узнали, что в машине находились тела трех солдат из района Битолы, погибших при нападении на машину. Двум сотрудникам Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта, участвовавшим в семинаре-практикуме по урегулированию кризисных ситуаций, пришлось покинуть семинар и выехать в Битолу: как только туда дошли известия о гибели солдат, там начались беспорядки и налеты на магазины, принадлежащие представителям этнических меньшинств.

Обучение на примере Северной Ирландии

Первый из семи семинаров-практикумов цикла, организованного летом 2001 года БДИПЧ и Миссией ОБСЕ с целью усиления способностей местной власти и сил безопасности справляться с кризисными ситуациями, состоялся в Маврове

на северо-западе бывшей югославской Республики Македонии. Центральными моментами семинара были выступления представителей Ольстерской Королевской полиции – полицейской службы Северной Ирландии – и представителя КФОР, возглавляемого НАТО контингента сил охраны в Косово, рассказавших о роли соответственно полиции и армии в преодолении кризисных ситуаций.

«Семинары были построены таким образом, чтобы участники сосредоточились на том, как организовать между собой консультации и сотрудничество, – сказал офицер североирландской полиции Рой Флеминг. – Для этого я поделился опытом полицейской службы в Северной Ирландии и предложил участникам подумать, как в специфических македонских условиях можно повысить доверие к полиции, жизненно важное в демократическом обществе».

В ходе практикумов был также заслушан доклад БДИПЧ о международно-правовых нормах, применимых к кризисным ситуациям. «Выполнение международных обязательств в области гуманитарного права и прав человека не должно рассматриваться, как препятствие действиям сил безопасности, но напротив, как неотъемлемая составляющая стратегии, направленной на снижение эскалации кризиса и моральную изоляцию вооруженных группировок», сказал Майкл Майер, в то время занимавший пост Советника БДИПЧ по Балканским странам.

Стремление развивать сотрудничество

На семинаре, участники которого представляли западные части страны – Гостивар, Кичево и Дебар – выяснилось, что степень сотрудничества между муниципальными властями и силами безопасности сильно разнится в разных городах. Во многих случаях также обнаружилось желание участников

налаживать связи друг с другом, хотя зачастую к этому примешивалось нежелание делать первый шаг. Прямым следствием одного из практикумов стало проведение первой встречи между мэром и начальником полиции города. Г-н Славомир Укропеч, ответственный Миссии ОБСЕ за мониторинг на местах, сказал, что семинары привели к еще одному результату: они способствовали сотрудничеству между силами безопасности и сотрудниками ОБСЕ, ведущими мониторинг на местах. «Рассеялись негативные представления об ОБСЕ, существовавшие прежде в селах, особенно среди македонцев-славян», пояснил он.

Атмосфера, сложившаяся на первом семинаре цикла, внушила организаторам надежды на дальнейший успех, и было решено провести аналогичные семинары в других проблемных районах, сперва на севере, в районе Тетово, в окрестностях Большого Скопье и в районе Куманово (здесь семинар был организован очень оперативно, чтобы успеть воспользоваться прекращением огня), а затем и на юге.

Налаживание регулярной связи

По словам Имера Селмани, мэра села Сарай, на семинаре, в котором он принял участие, сложилась очень благоприятная атмосфера. В селе Сарай, расположенном между Скопье и Тетово и населенном в основном этническими албанцами, сразу же после семинара начался этнический конфликт, продолжавшийся несколько недель. Как сказал Имер Селмани, ему понравился «позитивный настрой других мэров, особенно македонцев-славян». Он добавил, что «отношения стали лучше в том смысле, что мы установили контакты и теперь регулярно поддерживаем связь».

Мэру Куманово Слободану Комачевски особенно понравился обмен информацией и конкретные примеры. Вдохновленный

идеями семинара, он организовал аналогичную встречу в Куманово, где обсуждалась роль НПО и международных организаций. «После нашего семинара люди стали лучше понимать, какую роль играют эти организации», сказал он.

Кроме того, семинары заметно способствовали привлечению внимания общественности во всей стране к роли, которую играет ОБСЕ в жизни бывшей Югославской Республики Македонии. По словам Харальда Шенкера, Советника Миссии ОБСЕ по средствам массовой информации, некоторые местные СМИ развернули целенаправленную кампанию по дезинформации против ОБСЕ. СМИ в стране действуют бесконтрольно, разброс очень велик, и, по словам г-на Шенкера, «нельзя сказать, что средства массовой информации сыграли положительную роль в этом кризисе».

Начало диалога между общинами

Последний цикл семинаров проводился на юге страны. Перед ним стояла дополнительная задача: объяснить участникам смысл рамочного соглашения, подписанного двумя неделями ранее, в особенности моменты, касающиеся местного управления и реформы полицейской системы».

Г-н Андреас Рааб, Политический советник Миссии, доволен результатами семинаров: «В некоторых случаях мэры и сотрудники полиции впервые обменялись мнениями на наших семинарах, – сказал он, – Семинары положили начало диалога между разными общинами и способствовали улучшению общей атмосферы в отношениях между полицией и силами безопасности, и между силами безопасности и мировым сообществом».

Автор – сотрудник БДИПЧ по вопросам мониторинга и связей с общественностью.

Отмена ограничений свободы передвижения

Такие сюжеты не попадают на первые полосы газет, но долгая работа БДИПЧ по реформированию системы прописки – громоздкой процедуры регистрации иностранцев и собственных граждан – улучшит жизнь миллионам людей.

Др. Владимир Школьников

Канадцу, сидевшему рядом со мной в самолете, летевшем в Киев из одной из европейских столиц, предстоял длинный день. Еще до рассвета он вылетел из Монреаля, а в Киеве ему предстояла еще одна пересадка на самолет в Симферополь, в Крым, где гостила у родителей его жена-украинка.

Многочасовые очереди

«Как доберусь до Симферополя, так хотя бы больше не придется регистрацию получать», со вздохом облегчения сказал мой сосед. До 1 июля 2001, любому иностранцу, приезжавшему на Украину более чем на три дня и остановившемуся у друзей или родных, приходилось включать в свой маршрут визит в ОВИР. Это зачастую означало многочасовое стояние в очереди, заполнение множества бланков и плату за регистрацию. Отсутствие регистрации у иностранца могло закончиться задержанием и штрафом, если полиция проверит у него документы.

С первого июля ситуация изменилась благодаря президентскому указу, подписанному двумя неделями ранее. Теперь иностранцы на Украине не подвергаются этой неприятной процедуре. Теперь для законного пребывания на территории Украины иностранцу достаточно иметь в паспорте штамп пограничной службы. Молодой человек из Канады не знал, что его сосед по самолету, вежливо слушающий его рассказ – советник БДИПЧ, организации, которая осуществила вместе с администрацией Президента Украины проект по пересмотру процедур регистрации как для иностранных лиц, так и для украинских граждан.

Советское наследие

Украина – не единственное государство в ОБСЕ, где сохранились громоздкие процедуры регистрации иностранных и собственных граждан, нарушение которых наказывается штрафом или даже заключением под стражу. Регистрация – наследие советских времен, когда государство ограничивало свободу передвижения граждан и их право выбора места жительства. Эта система, известная под русским названием «прописка», запрещала гражданам СССР проживать и работать где бы то ни было, кроме места прописки. Учрежденная для удобства плановой экономики, эта система лишала людей одного из основных прав человека – права выбора места жительства. Переменить место жительства было практически невозможно.

Наследие этой системы в бывших советских республиках оказалось очень живучим. Теперь многим стало ясно, что система прописки противоречит международным нормам свободы передвижения и выбора места жительства. К сожалению, оказалось, что система прописки используется

для многих других целей, например, для ведения документации по социальному обеспечению граждан и для составления избирательных списков.

Вызов системе прописки

Многие граждане бросали вызов прописке, обращаясь в суд или просто переезжая на новое место, где было больше возможностей. Хотя прописка уже перестала быть столь жестким требованием, как в советское время, тем не менее люди, менявшие место жительства, часто ущемлялись в правах. Например, те, кто проживал не по месту постоянной прописки, лишались возможности голосовать на выборах, потому что их фамилий не было в избирательных списках. Еще в худшем положении оказывались те, кто покидал место жительства из-за внутренних конфликтов и катастроф. Многие обнаружили, что лишены доступа к жизненно важным службам из-за отсутствия у них местной прописки, а государственные чиновники были сбиты с толку необходимостью справляться с большими потоками мигрантов.

Огромную службу мог сослужить опыт стран с демократической традицией, которые ведут учет своих граждан и при этом не ограничивают ни свободу их передвижения, ни выбор ими места жительства. Именно поэтому БДИПЧ предложило некоторым государствам-участникам ОБСЕ свою помощь в реформировании системы регистрации.

Реформы законодательства

Конечно, подобный проект не может немедленно принести плоды. Работе на Украине предшествовал двухгодичный обзор украинского законодательства в области прав человека, проводившийся БДИПЧ совместно с Бюро Координатора

проектов ОБСЕ на Украине. Как оказалось, ключевую роль сыграл выбор местных партнеров для обзора законодательства по свободе передвижения. С украинской стороны проект возглавило Управление гражданства администрации Президента Украины. В дополнение к обзору, были организованы две ознакомительные поездки. Первой была поездка в Данию – одну из первых стран в регионе ОБСЕ, которая ввела упорядоченную систему регистрации граждан (система регистрации так хорошо работает, что Дании уже не приходится проводить переписи населения). Вторая поездка была в Молдову, страну, которая лидирует среди бывших советских республик в том, что касается реформы системы регистрации (Конституционный суд Молдовы признал систему прописки противоречащей праву на свободу передвижения и выбора места жительства). В ходе поездок участники проекта непосредственно ознакомились с опытом проведения реформ такого рода.

Как это сказалось на жизни людей

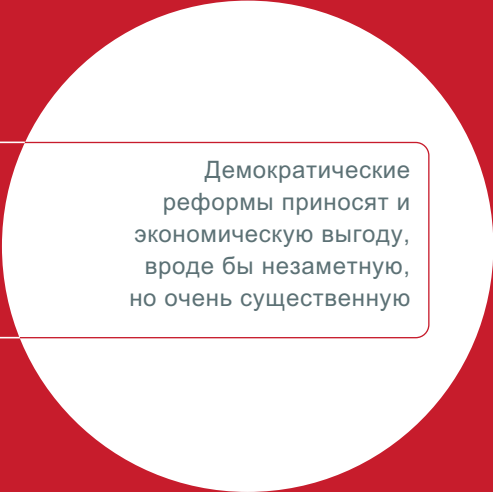
Из опыта украинского проекта ясно, что хотя демократические реформы занимают не один день, все же, при наличии политической воли и продуманной целевой помощи, изменений можно добиться. Ни гражданам, ни иностранцам, в том числе инвесторам, больше не надо беспокоиться о регистрации. Демократические реформы приносят и экономическую выгоду, вроде бы незаметную, но очень существенную.

БДИПЧ проводило аналогичные проекты в других странах-участниках ОБСЕ. В начале 2000 года БДИПЧ организовало встречу представителей НПО и государства в Алматы, посвященную вопросу свободы передвижения. Одна из

главных рекомендаций, выработанных на этой встрече – отменить так называемые выездные визы для граждан Казахстана, выезжающих за рубеж. ОБСЕ продолжило вести диалог на эту тему с руководством Казахстана, и совсем недавно выездные визы были отменены указом Правительства Казахстана.

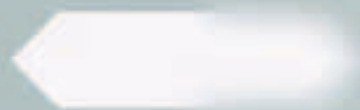
В целом ряде других стран БДИПЧ ведет деятельность по разработке миграционного законодательства. Такие сюжеты не попадают на первые полосы газет, но результат работы сказывается на жизни людей, в том числе и молодого канадца, летевшего на Украину.

Автор – Советник БДИПЧ по миграции и свободе передвижения.



Демократические
реформы приносят и
экономическую выгоду,
вроде бы незаметную,
но очень существенную

Защита прав
рома и синти



Интервью.....

На пути к политической нации рома

Николае Георге, назначенный в 1999 году первым постоянным международным сотрудником БДИПЧ, занимающимся исключительно вопросами рома, является одной из ключевых фигур в протекающем сейчас в Европе процессе формирования идентичности рома. Он утверждает, что только став нацией в политическом, а не только культурном и этническом смысле, рома смогут интегрировать все разнообразие групп, ныне именуемых «рома» или «цыганами».

••• Г-н Георге, прежде, чем поступить в БДИПЧ в 1999 году, Вы много лет были активистом в вопросах рома, как у себя на родине в Румынии, так и во всем мире. Почему Вы избрали это направление деятельности?

Еще с начала семидесятых годов я работал научным сотрудником Института социологии в Бухаресте, занимаясь в основном региональным планированием и развитием городов. По ходу работы я встречался с сообществами рома в различных частях Румынии – отчасти по работе, отчасти из личного интереса. Я жил и по-прежнему живу в вечном поиске идентичности. Что значит быть цыганом? Что это значит для других? Гордиться здесь было нечем, это было клеймо. От детей во дворе, от соседей, я еще в детстве узнал, что я не просто другой, а считаюсь хуже других. Как ребенок я это внутренне принял, и, честно говоря, думаю, что это со мной останется на всю жизнь.

Сталкиваясь с общинами рома, я обнаружил колоссальное культурное и социальное разнообразие различных групп, у которых зачастую нет ничего общего, кроме того, что все они зовутся «рома», или цыганами. Обнаружив такое разнообразие, я увидел путь к решению моих собственных проблем и одновременно то, что в конечном счете стало внутренним мотивом моей деятельности: необходимость искоренять стереотипы и предубеждения против рома, показывая, какое разнообразие стоит за этими стереотипами, если поближе взглянуть на различные сообщества и отдельных людей.

Впрочем, я только к концу восьмидесятых годов активно включился в борьбу за права рома. В то время румынские власти пытались ввести государственную монополию на золото и систематически, зачастую насильно отнимали золото у рома. Надо сказать, что копить золото – национальная традиция рома. Именно тогда я и стал активистом движения за права рома: я писал письма властям, протестуя против незаконных действий полиции во время «рейдов по золоту».

••• И в это же время вы ближе познакомились с лидерами движения рома?

Да, я был личным секретарем Иона Чоаба, который впоследствии объявил себя королем рома. Мы в то время добивались официального признания рома как национального меньшинства в Румынии, но первую ассоциацию рома мы смогли зарегистрировать только после революции 1989 года.

«Что значит быть цыганом?»

В восьмидесятые годы я также начал устанавливать контакты с европейскими лидерами движения рома: Романи Розе, Рудко Кавщински, Андреем Мирга и другими. Мы сумели создать международное движение рома.

••• С падением стены вы начали лоббировать международные организации, чтобы они включили проблемы народности рома в сферу своей деятельности. Насколько успешны были эти попытки?

Думаю, достаточно успешны, особенно в том, что касается СБСЕ/ОБСЕ. Меня пригласили на одно из дополнительных совещаний во время встречи в Копенгагене в 1990 году, и в результате я семь недель лоббировал среди государственных делегаций вопрос включения в резолюцию встречи обязательств в отношении рома. В конце концов, в Копенгагенские документы попало только одно предложение, и все же это был серьезный прорыв: впервые особые проблемы рома получили признание на международном уровне.

Недели, проведенные в Копенгагене, стали для меня важным опытом. Окрыленный успехом, достигнутым в Копенгагене, я продолжал лоббировать на различных встречах СБСЕ/ ОБСЕ, и за последующие годы были приняты и другие обязательства в отношении рома.

••• Повлияло ли принятие этих обязательств на реальную ситуацию?

Я верю в благотворное действие слов. Это первый шаг. Слова влияют на политическое мышление, затем на институциональные изменения, и в конце концов на реальность. Посмотрите на ОБСЕ: то, что начиналось с одного предложения в 1990 году, теперь переросло в конкретные программы под руководством Контактного пункта ОБСЕ по вопросам рома и синти, учрежденного в рамках БДИПЧ в 1994 году и усиленного в 1998 году. В целом сейчас о проблемах рома знают гораздо больше, чем десять лет назад. И гораздо больше делается правительствами, неправительственными и международными организациями для конкретного решения этих проблем.

••• Занимаясь деятельностью на международном уровне, вы продолжаете работать в Румынии?

Еще как! Сразу после революции 1989 года в Румынии во многих местах были вспышки насилия против рома. Многих рома изгнали из сел, их дома сожгли. Я начал документировать эти случаи и пытался организовать возвращение рома в те села, откуда их изгоняли. Я говорил с жителями других национальностей, вел переговоры с местными властями и

часами выслушивал их жалобы. Я хотел, чтобы они приняли рома, мы пытались добиться справедливости и возмещения ущерба через суд. С другой стороны, мне приходилось уговаривать рома выполнять законные требования властей. В конце концов мы начали восстанавливать дома, и многие рома вернулись и вновь интегрировались в жизнь своих сел. Тогда я этого выражения не знал, но это был успешный пример того, что мы теперь в проектах называем «построением доверия».

••• Среди рома в Европе сейчас протекает процесс, который можно назвать процессом строительства нации: предпринимаются попытки сделать язык рома современным языком общения, создать представительство рома на европейском уровне. Приведет ли это в конце концов к созданию нации или даже национального государства, как предлагают некоторые лидеры рома?

Нация или национальное государство рома, созданное по этническому принципу, будет искусственным построением, учитывая колоссальное культурное и социальное разнообразие тех, кого мы обычно называем «рома». Я стал с большим недоверием относиться к любым концепциям, построенным на идее этнической нации, национального единства и т.п. Сами рома на протяжении своей истории сильно пострадали от попыток других наций воплотить подобные концепции. Их воспроизведение было бы не только искусственным, оно бы сделало нас такими же исключительными и нетерпимыми, как те, кого мы все время упрекаем в исключительности и нетерпимости. Это ничего не решит.

•••• *И каким же Вы видите будущее рома в Европе?*

Я вижу будущее рома как трансграничного, вненационального меньшинства в Европе, организованного не по этническому, но по политическому, гражданскому принципу. Я верю, что текущий процесс приведет к формированию нации рома как сложной политической структуры, состоящей из множества общественных ассоциаций, групп, политических партий, а также идентичностей на различном уровне: местном, национальном и международном. Как политическая нация, базирующаяся на собственной воле человека, а не его этнической принадлежности, рома найдут свое место в комплексном мире национальных государств, НПО и международных организаций.

Наши практические проекты способствуют этому, содействуя участию рома в общественной жизни, укрепляя ассоциации рома, объединяя различные, иногда враждебные друг другу группы людей. Это, пожалуй, составляет главную трудность моей работы, но сейчас есть всеобщий импульс к объединению людей, к созданию альянсов. Альянсов не на века, а на момент, на политический момент, когда удастся заинтересовать людей, захватить их воображение и направить к общей цели.



«В Копенгагенские документы попало только одно предложение, и все же это был серьезный прорыв: впервые особые проблемы рома получили признание на международном уровне.»



Возвращение в Приштину

При поддержке БДИПЧ представитель народности рома, беженец из Косово Азир Джашари смог преодолеть душевную травму и добивается примирения между рома и косовскими албанцами.

Йенс-Хаген Эшенбэхер

Азир Джашари уехал одним из последних. Во время безвластия, наступившего с уходом сербских войск из Приштины и приходом миротворцев из КФОР в июне 1999 года, большинство рома покинули город.

Когда-то процветающая община рома в Приштине, насчитывавшая более 20 тысяч членов, стала теперь мишенью для агрессии со стороны возвращавшихся этнических албанцев, бежавших из Приштины от зверств сербской армии во время бомбардировок НАТО. Теперь они обвиняли рома в сотрудничестве с сербами.

Бегство из Приштины

Азир, интеллектуал, до войны работавший журналистом на телестудии рома, вспоминает, что тогда в их квартале отношения между рома и этническими албанцами были очень хорошими. Рома в Косово были очень хорошо интегрированы в общество. Приштина когда-то была одним из центров культуры и самобытности рома в Европе.



Сразу после войны это закончилось. На рома нападали на улицах и в домах, были изнасилованы женщины и девушки, разграблены и сожжены дома. После двух недель страха и неопределенности, Азир решил наконец уехать из Приштины с женой и тремя дочерьми.

Страшные образы

Месяц спустя он тайно вернулся в Приштину с помощью друга-албанца. На улицах своего квартала он увидел только чужие лица. Его дом был сожжен. В тот же день он вернулся в Сербию, куда бежал ранее. В этот день у него началась бессонница.

Он обращался к разным врачам, принимал много таблеток, но без толку. Страшные образы продолжали его преследовать. Он говорит, что был уже в отчаянии, когда получил приглашение на встречу журналистов рома в Польше в августе 2000 года, и там познакомился с Николае Георге, советником БДИПЧ по вопросам рома и синти.

Его идея документировать все то, что случилось с рома в Косово, сразу же привлекла внимание Георге. Он посоветовал Азире написать заявку на проект и приехать в Вену на встречу ОБСЕ по вопросам миграции и внутренних переселенцев, чтобы обсудить детали проекта.

Оглядываясь назад, он считает приезд в Вену в сентябре 2000 года поворотным моментом своей жизни в последние годы. В Вене Георге призвал его приступить к работе над проектом, а глубоко уважаемый им человек, председатель австрийской неправительственной организации «Романо Центр» Драган

Джевремович встряхнул его морально, напомнив о долге каждого члена народа рома заботиться о себе самом и своей семье. Он уезжал со встречи ОБСЕ, полный решимости преодолеть душевную травму, вернувшись к журналистской работе.

Сокрушая стену ненависти

При поддержке БДИПЧ и Института «Открытое Общество» он начал собирать свидетельства других рома, бежавших из Косово. Он тщательно записывал на видео их рассказы о том, что им пришлось пережить до и после бегства из родных мест, а также воспоминания о жизни в Косово до прихода всех этих ужасных бед. На международном фестивале этнографических фильмов в Белграде в сентябре 2001 года он представил результат своего труда – убедительный образец устной истории жизни и бедствий народа рома в Косово.

Азир считает, что снова встал на ноги благодаря этому проекту. Это был, как ему кажется, важный шаг к преодолению пережитого. Он хочет двигаться дальше, может быть, показать свой документальный фильм албанцам в Косово. Может быть, говорит он, это поможет сломить стену ненависти и недоверия, сегодня разделяющую рома и косовских албанцев. Быть может, это станет его вкладом в осуществление его самой большой мечты: возвращения в Приштину.

Автор – пресс-секретарь БДИПЧ.

Фото на обложке: Любомир Котек
Фото на стр.27: Йенс-Хаген Эшенбэхер
Фото на стр.29: Йенс-Хаген Эшенбэхер
Фото на стр.40: Микаэла Кюфнер
Фото на стр.43: Микаэла Кюфнер
Плакат на стр.57: Шольц & Френде, Варшава
Плакат на стр.67: Шольц & Френде, Берлин
Фото на стр.73: Любомир Котек
Фото на стр.89: Любомир Котек

