

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/12
11 August 1993

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Сорок шестая сессия
Пункт 5 а) предварительной повестки дня

ЛИКВИДАЦИЯ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ:
МЕРЫ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСИЗМА И РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ
И РОЛЬ ПОДКОМИССИИ

Усилия различных органов Организации Объединенных Наций
по предупреждению расизма, расовой дискриминации,
ксенофобии и нетерпимости

Доклад Генерального секретаря

Введение

1. На своей сорок пятой сессии Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств приняла резолюцию 1993/3, в которой она вновь повторяет, что отвратительные явления расизма и расовой дискриминации принимают все новые формы, предполагающие необходимость периодического пересмотра методов, используемых для борьбы с ними, и выражает озабоченность тем, что во многих частях мира члены уязвимых этнических, культурных и языковых групп страдают от дискриминации и дискриминационного обращения, а также рекомендует принять меры для созыва совместного заседания Подкомиссии и Комитета по ликвидации расовой дискриминации с целью разработки рекомендаций, касающихся всеобъемлющих мер, предусмотренных в пункте 4 резолюции 1993/20 Комиссии.

2. В этой же резолюции Подкомиссия просила Генерального секретаря подготовить для данного заседания доклад, содержащий обзор усилий различных органов Организации Объединенных Наций по предупреждению расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также предложения о путях укрепления и лучшей координации этих усилий.

3. Хотя Комитет по ликвидации расовой дискриминации не смог в полной мере удовлетворить просьбу Подкомиссии, тем не менее Генеральный секретарь представляет Подкомиссии настоящий доклад в качестве основы для рассмотрения обсуждаемой темы.

Методология

4. В целях выполнения административных инструкций о прохождении и ограничении объема документации и во избежание таким образом повторения информации, которая уже рассматривалась Подкомиссией, хронология представленного в докладе исследования ограничивается периодом 1990–1993 годов, совпадающим с тремя последними годами второго Десятилетия действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации. Что касается предыдущих периодов, то члены Подкомиссии смогут воспользоваться исследованием Специального докладчика Подкомиссии г-на Асбьерна Эйде о достигнутых результатах и препятствиях, возникших в ходе двух Десятилетий действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации (E/CN.4/Sub.2/1985/7, E/CN.4/Sub.2/1989/8 и Add.1).

5. Здесь будут рассмотрены только наиболее новаторские меры, поскольку ограниченный объем, установленный для этого документа, не позволяет представить все меры, разработанные органами Организации Объединенных Наций для предотвращения расизма и расовой дискриминации и борьбы с ними.

6. В последние годы усилия Организации Объединенных Наций в области борьбы с расизмом и расовой дискриминацией предпринимались в трех основных направлениях:

а) принятие мер раннего предупреждения или осуществление незамедлительных действий в случаях проявления расизма и расовой дискриминации;

б) создание национальных механизмов, способствующих проявлению терпимости и социальной гармонии в борьбе против расизма и расовой дискриминации;

с) разработка типового национального законодательства, служащего для государств руководством в деле принятия и совершенствования законов, запрещающих расовую дискриминацию.

Таким образом, структура доклада построена на данных трех аспектах.

I. Меры раннего предупреждения и процедуры незамедлительных действий

7. Расизм и расовая дискриминация в силу обусловленных ими поведенческих стереотипов и их практического проявления представляют собой потенциальный источник социальных, национальных и даже международных конфликтов, масштабы которых могут быть огромны.

Достаточно напомнить о дестабилизации, вызванной работоторговлей и рабством, массовым истреблением людей и апартеидом в странах, переживших эти явления, и об их последствиях для международных связей. Совсем недавно расовые волнения в Лос-Анджелесе, проведение так называемой "этнической чистки" в бывшей Югославии и массовые убийства в результате межэтнических столкновений в Руанде также выявили крайне взрывоопасный характер ситуаций, возникающих на почве расизма и расовой дискриминации.

8. В связи с новыми вспышками расизма, расовой дискриминации и обусловленными ими формами нетерпимости Комитет по ликвидации расовой дискриминации приступил к анализу сложившегося положения и к разработке мер, направленных на расширение возможностей по предотвращению конфликтов, способных возникнуть на почве расовой или этнической напряженности. Эти меры опираются на предложения Генерального секретаря, изложенные с учетом глобальной перспективы в подготовленной им "Повестке дня для мира", а также в резолюции 47/120 Генеральной Ассамблеи.

9. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своем докладе Генеральной Ассамблее (A/48/18, стр. 148-149) разработал указанные ниже меры в целях предотвращения серьезных нарушений Конвенции, осуществление которой находится под его наблюдением:

a) меры раннего предупреждения в целях недопущения перерастания существующих структурных проблем в конфликты. Они могут включать также меры по укреплению доверия в целях выявления и поддержки структур, способствующих расовой терпимости и укреплению мира, а также недопущению возврата к конфликтным ситуациям в случаях, когда такой конфликт уже имел место в прошлом;

b) процедуры незамедлительных действий в связи с проблемами, требующими срочного внимания, в целях недопущения серьезных нарушений Конвенции или ограничения их масштабов или числа.

10. Использование превентивных мер должно, по мнению Комитета, в максимально возможной степени основываться на четких критериях; особенно это касается условий приведения в действие соответствующих процедур и последовательного перехода к их все более активным этапам.

a) Основаниями для использования процедуры незамедлительных действий может быть серьезный, массовый или систематический характер расовой дискриминации; или наличие серьезной ситуации, чреватой новыми случаями расовой дискриминации;

b) основаниями для раннего предупреждения могут служить:

- i) отсутствие надлежащей законодательной базы для определения и преследования в уголовном порядке всех форм расовой дискриминации, как это предусмотрено Конвенцией;
- ii) неудовлетворительное функционирование механизмов осуществления, в том числе отсутствие средств правовой защиты;

- iii) тенденция к эскалации расовой ненависти или насилия, расистская пропаганда или призывы к расовой нетерпимости со стороны лиц, групп или организаций, особенно со стороны выборных и других должностных лиц;
- iv) систематические случаи расовой дискриминации, находящие отражение в социальных и экономических показателях;
- v) значительные потоки беженцев или перемещенных лиц в результате систематической расовой дискриминации или посягательства на земли национальных меньшинств.

11. В целях предотвращения нарушений прав человека Комитет мог бы рассмотреть, в частности, следующие процедурные нововведения и другие меры:

Механизм раннего предупреждения

a) Комитет мог бы разработать механизм контроля за выполнением предложений и рекомендаций, содержащихся в его заключительных замечаниях, особенно в тех случаях, когда соответствующие меры представляются особенно важными.

b) Комитет мог бы предложить государствам-участникам направлять в них одного или нескольких своих членов в целях содействия выполнению тех или иных международных норм или оказания помощи в решении конкретных проблем. Техническая помощь и содействие, оказываемые в ходе таких визитов, могли бы в значительной степени способствовать усилиям по созданию национальной инфраструктуры в области прав человека, в том числе национальных органов по поощрению и защите прав человека расовых меньшинств.

c) Свои заключительные замечания Комитет мог бы в соответствующих случаях сопровождать конкретными рекомендациями государствам-участникам воспользоваться программой консультативного обслуживания и технической помощи Центра по правам человека, например, для получения технической помощи в разработке законодательных положений или в ознакомлении должностных лиц с международными нормами в области прав человека.

d) Комитет мог бы информировать Генерального секретаря в целях приведения в действие механизма раннего предупреждения, предусмотренного резолюцией 47/120, раздел II (1), Генеральной Ассамблеи.

e) Можно было бы расширить сотрудничество с региональными механизмами по поощрению и защите прав человека. Такое сотрудничество укрепило бы информационную базу Комитета и облегчило бы контроль за выполнением его рекомендаций.

Механизм неотложных мер

f) Комитет мог бы учредить процедуру незамедлительных действий для направления в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции запросов о срочном представлении

специальных докладов о мерах, принятых в целях предотвращения серьезной массовой или систематической расовой дискриминации. Моделью для такой процедуры могли бы послужить последние нововведения других договорных органов.

g) Комитет мог бы назначить специального докладчика, который координировал бы деятельность по наблюдению за критическими ситуациями и консультировался с Председателем Комитета в случаях, требующих использования процедуры незамедлительных действий и наблюдения за выполнением уже принятых решений.

h) Комитет мог бы сообщать о своей озабоченности и рекомендовать практические меры:

- i) соответствующему государству-участнику;
- ii) специальному докладчику, назначенному в соответствии с резолюцией 1993/20 Комиссии по правам человека;
- iii) Генеральному секретарю в рамках механизма раннего предупреждения, создание которого предусмотрено резолюцией 47/120, раздел II (1), Генеральной Ассамблеи;
- iv) всем другим органам по правам человека, занимающимся данным вопросом;
- v) Генеральному секретарю вместе с рекомендацией довести данный вопрос до сведения Совета Безопасности.

Другие меры, которые могут быть приняты в рамках деятельности по предотвращению расовой дискриминации

12. Комитет предлагает свои услуги по организации при поддержке учреждений и органов Организации Объединенных Наций коротких информационных совещаний на региональном и национальном уровнях. Целью этих совещаний было бы повышение информированности о международных нормах в области прав человека и содействие более глубокому пониманию работы системы договорных органов. Непосредственные контакты с должностными лицами, организациями и учреждениями по правам человека на региональном и национальном уровнях способствовали бы также большей информированности самих членов Комитета о действительном положении дел в области прав человека в регионах. Это можно было бы сделать путем проведения неофициальных совещаний, не требующих полного конференционного обслуживания, однако организуемых через Центр по правам человека при частичной поддержке соответствующих учреждений и органов Организации Объединенных Наций. В дополнение к этим совещаниям можно было бы проводить семинары, предусмотренные в рекомендованной программе действий на третье Десятилетие действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации (см. приложение к резолюции 1993/11 Комиссии по правам человека). В рамках таких семинаров можно было бы сосредоточить внимание на вопросах, касающихся взаимосвязи между насилием и расизмом; участия молодежи в современных формах расизма; мер по ликвидации расистской пропаганды; и проблем, связанных с потоками беженцев в результате этнических конфликтов и политических потрясений.

II. Национальные механизмы

13. Специальный докладчик Подкомитета по вопросу о возможных средствах облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами, г-н Асбьёрн Эйде вполне справедливо придает особое значение "созданию каналов для урегулирования связанных с группами меньшинств конфликтных ситуаций сразу же после их возникновения, а также принятию мер по исправлению положения до того, как члены этих групп начнут осознавать, что их законными интересами пренебрегают" (E/CN.4/Sub.2/1993/34, пункт 289). При возникновении этнической или расовой напряженности такие механизмы позволяют осуществлять посредничество и проводить переговоры.

14. Организация Объединенных Наций очень рано осознала важность таких органов, и с 1946 года Экономический и Социальный Совет, а затем и Комиссия по правам человека способствовали их созданию в виде национальных учреждений по поощрению и защите прав человека. Хотя Американская комиссия по гражданским правам была создана еще в 1947 году, все же подлинное расширение системы таких органов началось в 80-е годы. Центр по правам человека следил за развитием этой системы и принимает меры по ее укреплению. В этой связи разрабатываются руководство и план действий.

15. Не анализируя подробно круг ведения и разнообразие областей деятельности этих органов, можно отметить, что они главным образом занимаются защитой граждан, в том числе иностранных, от дискриминации, а также защитой гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав отдельных лиц и групп лиц.

16. Эти органы, не подменяя собой судебную власть, обеспечивают жертвам расизма и расовой дискриминации процедуры правовой защиты и оказывают юридическую помощь, которая нужна этим жертвам для того, чтобы отстоять свои права. Таким образом, данные органы дополняют гарантии, присущие любой широкой и эффективной юридической системе, причем их роль в основном заключается в изменении образа мышления существующих групп путем действий, направленных на поддержание разнообразия культур и на разрушение расистских теорий.

17. В 1991 году в ходе первых встреч представителей международных организаций по поощрению и защите прав человека, проходивших в Париже, Центр внес свой вклад в разработку Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, которые были утверждены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/134. В этих Принципах, среди прочего, признано, что национальные учреждения должны бороться против всех форм дискриминации, в том числе расовой, в большей степени обращая внимание общественности на эти проблемы, в частности через системы информации и обучения.

18. Существование этих органов, безусловно, не должно освобождать государства от необходимости принятия соответствующих законодательных актов по пресечению проявлений расизма и дискриминации. Фактически, в Принципах, касающихся статуса национальных учреждений, указывается, что эти учреждения должны быть уполномочены рассматривать законодательные инициативы и законопроекты, а также представлять по ним заключения и рекомендации на предмет обеспечения их соответствия основным принципам прав человека. Поэтому в случае необходимости национальные учреждения рекомендуют принять новое или

изменить действующее законодательство, а также принять или изменить административные положения.

19. Все больше расширяется сотрудничество национальных учреждений с органами по правам человека Организации Объединенных Наций. В этой связи следует упомянуть о том, что недавно комиссии Австралии и Франции внесли свой вклад в подготовку периодических докладов, которые их страны представили в Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Так, доклад австралийской Комиссии по правам человека и равным возможностям о расовом насилии в Австралии был приобщен в качестве приложения к восьмому периодическому докладу этой страны (CERD/C/194/Add.2). Аналогичным образом доклад Национальной консультативной комиссии по правам человека за 1992 год о борьбе с расизмом и ксенофобией фигурировал в приложении к одиннадцатому периодическому докладу Франции (CERD/C/225/Add.2). Опираясь на такой опыт, Комитет в своей рекомендации XVII относительно создания национальных учреждений для содействия осуществлению Конвенции рекомендовал государствам-участникам создать комиссии или другие соответствующие органы для решения, среди прочего, следующих задач:

а) содействие уважению прав человека без какой бы то ни было дискриминации, как это прямо предусмотрено в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;

б) обзор политики правительства в области обеспечения защиты от расовой дискриминации;

с) контроль за соответствием внутригосударственного законодательства положениям Конвенции;

д) информирование общественности об обязательствах государств-участников по Конвенции;

е) оказание правительству помощи в подготовке докладов, представляемых Комитету по ликвидации расовой дискриминации.

20. Комитет также рекомендовал, чтобы в случае создания таких комиссий они участвовали в подготовке докладов и чтобы их представители, по возможности, включались в правительственные делегации в целях активизации диалога между Комитетом и соответствующим государством-участником (A/48/18, стр. 137).

21. Кроме того, следует отметить все более активное участие национальных учреждений в работе Комиссии по правам человека. Благодаря недавно организованному ими Координационному комитету и статусу наблюдателя при Комиссии по правам человека, который они стремятся получить, национальные учреждения становятся эффективными партнерами ООН в области поощрения и защиты прав человека.

III. Типовое национальное законодательство

22. По просьбе Генеральной Ассамблеи Центр по правам человека разработал в тесном сотрудничестве с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации типовой закон,

положения которого могли бы служить образцом для государств, предусматривающих либо принять законодательство по предотвращению или пресечению расизма и расовой дискриминации, либо усовершенствовать уже действующие законодательные акты*.

23. В типовом законодательстве предлагаются меры по предотвращению или запрещению актов расовой дискриминации, совершаемых как частными лицами, так и государственными должностными лицами. В нем содержатся соответствующие определения различных видов нарушения закона с указанием адекватных мер пресечения. Из этого следует, что для обеспечения эффективности законодательства против расизма и расовой дискриминации следует пресекать следующие противоправные деяния:

- a) расовая дискриминация, состоящая в выражении мнения или в выступлении;
- b) акты насилия и подстрекательства к расовому насилию;
- c) создание расистских организаций и расистская деятельность;
- d) нарушения, совершаемые должностными лицами или другими государственными служащими;
- e) нарушения в области занятости, образования, жилья, коммунального обеспечения и сферы услуг.

IV. Вывод и рекомендации

24. Как было сказано выше, цель настоящего доклада состоит в том, чтобы выделить основные аспекты мероприятий, недавно проведенных Организацией в области борьбы против расизма и расовой дискриминации. На основе полученной информации Подкомитет может рассмотреть вопрос о присоединении к механизму раннего предупреждения и незамедлительных действий в том виде, в котором он предложен Комитетом по ликвидации расовой дискриминации. Подкомиссия может предложить, чтобы в работе этого механизма участвовал один из ее членов – Специальный докладчик по современным формам расизма, – и один из членов Комитета по ликвидации расовой дискриминации. С другой стороны, следовало бы более подробно рассмотреть порядок ввода в действие этого механизма. В этой связи можно было бы предложить, чтобы в случае необходимости ввод данного механизма в действие производился Верховным комиссаром по правам человека.

25. Если Подкомиссия не одобрит трехсторонний состав механизма, то Комитет мог бы рассмотреть вопрос о создании такой структуры под своей эгидой, следя за тем, чтобы не допускать дублирования в работе этой структуры и Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

* Типовое национальное законодательство, текст которого в настоящее время публикуется, уже вышло в качестве документа A/48/558.

26. Подкомиссия должна также предусмотреть укрепление своих отношений с национальными учреждениями в целях поощрения и защиты прав человека. До настоящего времени эти учреждения не участвовали в работе ее сессий, хотя на национальном уровне они проводят ту же работу, которая на международном уровне возложена на Подкомиссию. Подкомиссия могла бы рекомендовать Координационному комитету национальных учреждений предложить всем национальным учреждениям принять участие в работе ее сессий и внести в нее свой вклад.

27. Что касается типового национального законодательства, которым могут руководствоваться государства при принятии и развитии законов, запрещающих расовую дискриминацию, то Подкомиссии следовало бы предложить заинтересованным государствам делать на него в случае необходимости соответствующие ссылки.
