



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/69
7 February 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят восьмая сессия

Пункт 11 предварительной повестки дня

ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Несовместимость демократии и расизма

Доклад Верховного комиссара по правам человека, представленный
в соответствии с резолюцией 2001/43 Комиссии

Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2001/43 Комиссии, в которой Комиссия предложила Верховному комиссару по правам человека представить Комиссии на ее пятьдесят восьмой сессии аналитический доклад об основных тенденциях и правительственной политике, касающихся несовместимости демократии и расизма, особенно о создании политических партий с расистскими платформами, а также мерах по противодействию таким тенденциям.

2. Доклад состоит из трех основных частей. В части I рассматривается связь между демократией и расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью. Вначале приводится анализ демократии как основополагающей ценности, которой могут угрожать расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость. Затем кратко освещается вопрос о необходимости защиты и укрепления демократии в целях борьбы против расизма и связанной с ним нетерпимости, а также рассматриваются правовые рамки поощрения демократии и ее

защиты от расизма. В части II в общем плане определяются текущие тенденции в области расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которые угрожают демократии, и содержится раздел, касающийся политических партий с расистскими платформами. Часть III посвящена мерам, направленным на противодействие негативному влиянию расизма на демократию.

3. Управление Верховного комиссара по правам человека получило пять ответов на запрошенную им у правительств информацию по теме доклада. Содержащаяся в них информация отражена в части III настоящего доклада. С полным текстом всех ответов можно ознакомиться в досье секретариата.

I. Связь между демократией и расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью

A. Демократия как основополагающая ценность, которой может угрожать расизм и которая нуждается в защите против расизма

4. Демократия широко признается как одна из основных форм организации современных обществ и как одна из основополагающих ценностей современной эпохи. В основе ее лежит принцип признания равного достоинства и ценности каждого человека. Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в 1993 году, установила связь между демократией и другими основными ценностями и подчеркнула, что "демократия, развитие и уважение прав человека и основных свобод являются взаимозависимыми и взаимоусиливающими. Демократия основывается на свободно выраженной воле народа определять свою собственную политическую, экономическую, социальную и культурную системы и его полном участии в решении всех аспектов своей жизни". Толкование других ценностей как ориентированного на человека развития и универсальных, неделимых, взаимозависимых и взаимосвязанных прав человека не оставляет никаких сомнений в отношении того, что Всемирная конференция имела в виду концепцию подлинной, а не только формальной демократии. В Докладе о развитии человека: 2000 год, в частности в главе 3 этого доклада, отражено пользующееся широкой поддержкой мнение о том, что демократия представляет собой единственную форму политического строя, в рамках которой могут быть гарантированы все права человека¹. Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости подтвердила, что демократия необходима для эффективного предотвращения расизма и связанной с ним нетерпимости и их ликвидации.

¹ Венская декларация и Программа действий (A/CONF.157/23), часть I, пункт 8.

5. Комиссия по правам человека вновь подтвердила, что, хотя не существует одной универсальной модели демократии, участие населения, равноправие, социальная справедливость и недискриминация являются важнейшими основами демократии. Она подчеркнула, что укрепление демократии требует поощрения и защиты всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, включая право на развитие, устойчивый экономический рост и устойчивое развитие стран и сообществ. Комиссия призвала государства укреплять демократию, в частности, путем поощрения плюрализма и участия индивидуумов в процессе принятия решений, создания компетентных публичных институтов, включая независимую судебную систему, эффективные и подотчетные законодательные органы и государственную службу, а также создания избирательной системы, обеспечивающей проведение периодических, свободных и справедливых выборов. Далее она призвала государства поощрять демократию, которая способствует благосостоянию людей, отвергая любые формы дискриминации и отчуждения, укрепляет эффективные методы управления и поощряет социальную сплоченность и солидарность².

6. Подлинная демократия, как она видится Комиссии по правам человека, должна опираться на права человека и основные свободы для всех. В противном случае она свелась бы к формальным процедурам и методам. Если демократия основывается на принципах привлечения, участия и выбора, то расизм и ксенофобия, напротив, - на ограничении, дискриминации и отчуждении. Демократия опирается на подотчетность и ответственность всех участвующих сторон, в то время как расизму и ксенофобии присущи произвол и презрительное отношение к другим. Все основные проявления расизма и ксенофобии несовместимы с демократией, поскольку они по существу противоречат принципам равного достоинства людей, равного участия в жизни общества и равной защиты прав человека. Они лишают прав отдельных лиц и группы и в силу самой своей природы угрожают демократическим ценностям и демократическому строю общества, дестабилизируя отношения между отдельными людьми и группами³.

² См. резолюции 2000/47 и 2000/36 Комиссии.

³ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации гласит, что "всякая теория превосходства, основанного на расовом различии, в научном отношении ложна, в моральном - предосудительна, а в социальном - несправедлива и опасна и что не может быть оправдания для расовой дискриминации где бы то ни было: ни в теории, ни на практике". В статье 1 Конвенции расовая дискриминация определяется как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни".

7. Демократия как одна из основных ценностей современных обществ нуждается в защите от расизма и ксенофобии, которые угрожают самому содержанию. Равным образом демократия нуждается в признании в качестве одного из основополагающих средств противодействия этому злу.

В. Укрепление демократии как эффективного средства борьбы против расизма

8. Для того чтобы выполнить стоящую перед ней задачу, демократия должна быть инклюзивной. Ее механизмы и процедуры должны в полной мере охватывать женщин, меньшинства, коренные народы, трудящихся-мигрантов и другие группы, права и интересы которых требуют поощрения и защиты. В Докладе о развитии человека: 2000 год было проведено различие между двумя широкими моделями демократии - мажоритарной и инклюзивной (предусматривающей участие в управлении всего населения) - и был рассмотрен вопрос о том, почему инклюзивная демократия способствует поощрению и защите прав человека в большей степени, чем демократия, сводящаяся к власти большинства. Главным образом это объясняется тем фактом, что в плюралистическом обществе многие меньшинства постоянно подвергаются изоляции ввиду ограниченности их способности влиять в ходе выборов на шансы политических партий, представляющих большинство. Вследствие этого характерными чертами обществ, проводящих выборы и придерживающихся других демократических процедур, иногда становятся напряженность или даже открытые конфликты. Это представляет собой новое проявление классической дилеммы, которая заключается в противоречии между правлением большинства и правами меньшинства и решение которой состоит в сочетании демократического процесса принятия решений, уважения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и политики, обеспечивающей инклюзивную организацию общества.

9. Инклюзивные демократии, опирающиеся на взаимное уважение и терпимость, являются для обществ средством эффективного сопротивления расизму и ксенофобии. В данном отношении они имеют важнейшее значение как раз потому, что это зло зачастую возникает вследствие дискриминации, отчуждения и маргинализации. Инклюзивные демократии основываются на принципах участия и разделения власти, на признании и уважении разнообразия, на привлечении меньшинств к участию в демократических процессах и институтах и на господстве права. Они создают возможности и процедуры для защиты всех слоев общества. И наконец, они включают права человека в процесс разработки социальной и экономической политики и тем самым способствуют решению проблем деструктивного неравенства в различных сферах жизни.

10. После состоявшейся в 1993 году Всемирной конференции по правам человека международное сообщество уделяло растущее внимание демократии как гаранту прав человека и развития. Совсем недавно в Декларации тысячелетия государства взяли на себя обязательство поощрять демократию и укреплять правопорядок, а также укреплять потенциал всех стран для претворения в жизнь принципов и практики демократии и уважения прав человека. Работа Комиссии по правам человека способствовала обеспечению более широкого понимания различных элементов демократии и взаимозависимости демократии и прав человека. Принятые Комиссией резолюции 2000/47 "Развитие и упрочение демократии" и 2001/36 "Укрепление участия населения, равноправия, социальной справедливости и недискриминации как важнейших основ демократии" обеспечивают широкий набор принципов и методов для укрепления демократии.

С. Правовые рамки поощрения демократии и ее защиты от расизма

11. Защита всех основных элементов демократии обеспечивается международными стандартами в области прав человека, и одним из важнейших принципов международного права является недискриминация. Согласно пункту 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций одна из основных целей Организации Объединенных Наций заключается в поощрении и развитии "уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии". Всеобщая декларация прав человека гласит: "Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения". Этот принцип также закреплен в каждом из основных международных договоров по правам человека.

12. Статья 21 Всеобщей декларации закладывает фундамент демократического порядка, провозглашая, что воля народа должна быть основой власти правительства и находить себе выражение в нефальсифицированных и периодических выборах. Она провозглашает право принимать участие в управлении и право равного доступа к государственной службе. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует право каждого гражданина без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2 Пакта, принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах и допускаться к государственной службе⁴. Другие права, необходимые для участия в политической

⁴ См. замечание общего порядка 25 Комитета по правам человека в документе HRI/GEN/1/Rev.5.

жизни, а именно право на свободу мнений и их свободное выражение, право на мирные собрания и ассоциацию и свобода мысли, совести и религии, также защищаются Всеобщей декларацией и Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП)⁵. Они должны, в частности, обеспечивать возможность для свободной пропаганды политических программ и идей, выражения индивидом собственных убеждений и мобилизации общественной поддержки. Эффективное политическое участие в ведении государственных дел требует свободного обмена информацией и идеями между гражданами, кандидатами и избранными должностными лицами. Основой демократической практики являются защита и реализация прав человека и основных свобод.

13. Означает ли это, однако, что пропаганда расистских идей должна пользоваться защитой в рамках демократического строя и лежащих в его основе стандартов в области прав человека? Должна ли защита демократических свобод превалировать над необходимостью эффективного противодействия публичному распространению расистских идей? Хотя эти вопросы звучат риторически, они, по мнению многих, представляют реальную проблему. В нескольких странах закон не запрещает деятельность организаций или публикацию материалов, пропагандирующих расистские идеи. Кроме того, доклады, которые представляются органам, контролирующим выполнение договоров, указывают на то, что некоторые правительства ссылаются на несовместимость запрещения движений, основанных на расистских концепциях, и запрещения пропаганды таких концепций с определенными основными свободами. Однако положения Всеобщей декларации и Международного пакта о гражданских и политических правах допускают установление в отношении некоторых прав человека ограничений - которые также уместны в рассматриваемом контексте, - если они

⁵ См. статьи 18, 19, 21 и 22 МПГПП.

необходимы для защиты законных интересов общества или прав человека других лиц⁶. В контексте противодействия расизму международное право идет еще дальше, устанавливая четкую ответственность государств за принятие надлежащих мер, включая запрещение некоторых видов деятельности. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая ратифицирована 161 страной, четко обязывает государства-участники осудить "всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения или пытающиеся оправдать или поощрять расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и ... принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации" (статья 4). Далее Конвенция предусматривает, что государства-участники "объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование" (статья 4 а)). Государства-участники "объявляют противозаконными и запрещают

⁶ В случае свободы слова и права на информацию (статья 19 МПГПП) допустимы ограничения, которые являются необходимыми для уважения прав и репутаций других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Аналогичным образом право на мирные собрания (статья 21 МПГПП) и право на свободу ассоциации (статья 2 МПГПП) могут ограничиваться только в целях уважения прав и свобод других лиц и охраны нравственности, общественного порядка и всеобщего благосостояния в демократическом обществе. Право принимать участие в ведении государственных дел (статья 25 МПГПП) не подлежит необоснованным ограничениям. Все эти положения отражают попытку установить баланс между законными интересами общества и других лиц и правами и свободами отдельного человека. Право в области прав человека требует того, чтобы в отношении прав человека, закрепленных в МПГПП, могли устанавливаться лишь необходимые и соразмерные ограничения. Сфера охвата этих ограничений не должна истолковываться таким образом, чтобы под угрозу ставилось существо соответствующего права. Напротив, они должны интерпретироваться строго в пользу прав, о которых идет речь. Любые ограничения должны также быть совместимы с задачами и целями Пакта и не должны применяться произвольно. Бремя обоснования ограничения в отношении любого из закрепленных в Пакте прав лежит на государстве (см. замечание общего порядка 29, принятое Комитетом по правам человека, в документе HRI/GEN/1/Rev.5).

организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекательство к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом" (статья 4 b)).

14. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своих общих рекомендациях VII и XV вновь подтвердил, что эти положения носят обязательный характер. В соответствии с ними государства-участники должны не только принять соответствующие законы, но и обеспечить их эффективное соблюдение. Комитет напомнил, что статья 4 Конвенции требует, чтобы государства-участники объявили уголовно наказуемыми четыре категории противоправного поведения: i) распространение идей, основанных на расовом превосходстве и ненависти; ii) подстрекательство к расовой ненависти; iii) акты насилия, направленные против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения; и iv) подстрекательство к таким актам⁷. Комитет также ясно заявил, что, по его мнению, "запрещение распространения любых идей, основанных на расовом превосходстве и ненависти, не противоречит праву на свободу убеждений и их свободное выражение". Комитет привлек внимание государств-участников к статье 20 МПГПП, в соответствии с которой всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. В связи с высказанным некоторыми государствами мнением о том, что в рамках их правовых систем нельзя объявить вне закона ту или иную организацию раньше, чем ее члены совершат действия, связанные с пропагандой расовой дискриминации или подстрекательством к ней, Комитет вновь подтвердил свою позицию, что такие "организации, а также организованная и другая пропагандистская деятельность должны быть объявлены противозаконными и запрещены. Само участие в таких организациях должно быть наказуемым"⁸.

15. В пункте 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах указано, что "всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом". В своем замечании общего порядка 11 Комитет по правам человека занимает такую же позицию, что и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заявляя, что запрещения, требуемые в статье 20, "полностью соответствуют праву на свободное выражение своего мнения, изложенному в статье 19, пользование которым налагает особые обязанности и особую ответственность..."

⁷ Общая рекомендация XV, пункт 4, в документе HRI/GEN/1/Rev.5.

⁸ Там же, пункт 6.

По мнению Комитета, пункт 2 статьи 20 "направлен против всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, независимо от того, носит ли такая пропаганда или такое выступление внутренний или внешний характер в отношении соответствующего государства. ... Для того чтобы положения статьи 20 приобрели силу, должен существовать закон, в котором недвусмысленно указывалось бы, что подобные пропаганда и выступления противоречат государственной политике, и в котором предусматривались бы необходимые санкции в случае нарушения".

16. И наконец, необходимо подчеркнуть, что участники состоявшейся в Дурбане Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости напомнили, что "распространение всех идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, должно быть объявлено преступлением, караемым законом, с должным учетом принципов, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, и прав, четко оговоренных в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации"⁹.

17. Ввиду вышесказанного на демократические права и свободы нельзя обоснованно ссылаться с целью защиты распространения идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, поскольку эти идеи причиняют вред и негативно сказываются на правах человека и свободах отдельных лиц или групп лиц, против которых они направлены. Хотя политические платформы занимают центральное место в процессах выборов, платформы, основанные на расистских и ксенофобных идеях, не совместимы с демократией, поскольку они ставят под угрозу то, что демократия стремится защитить: достоинство и ценность человеческой личности и права и свободы отдельных лиц и групп лиц. Даже в условиях демократических обществ нельзя утверждать, что политические деятели и политические партии остаются в демократических рамках, если они пытаются завоевать голоса избирателей, шельмуя тот или иной слой населения, или если их платформы основаны на идеях, унижающих человеческое достоинство.

II. Текущие тенденции в области расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которые угрожают демократии

A. Масштабы, современные проявления и динамика проблемы

18. Несмотря на то, что недискриминация является одним из основополагающих принципов международного права, дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального

⁹ A/CONF.189/12, глава I, Декларация, пункт 86.

происхождения или иного положения по-прежнему сохраняется почти в каждой стране мира. В течение последних пяти лет в докладах Специального докладчика по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости рассматривались случаи проявления расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении чернокожих, арабов, мусульман, евреев, рома, иммигрантов и трудящихся-мигрантов. Специальный докладчик уделил особое внимание деятельности неонацистских организаций и организаций "бритоголовых", а также использованию Интернета как средства распространения и разжигания расовой ненависти¹⁰. Он выявил некоторые повторяющиеся ситуации, которые несовместимы с демократией. В его докладах внимание сосредоточено, в частности, на расистских подходах и формировании негативных стереотипов применительно к некоторым группам, что приводит к их отчуждению и маргинализации и в целом усиливает и увековечивает неравенство. Представители затрагиваемых групп особенно уязвимы в случае посягательства на их личную неприкосновенность и дискриминации при отправлении правосудия. Они также страдают от дискриминации в области жилья, образования и занятости, являются объектами диффамации в средствах массовой информации и объектами ненависти в Интернете. Специальный докладчик обратил внимание на продолжающиеся иметь место случаи проявления религиозной нетерпимости, включая разрушение религиозных символов и мест отправления культа. Он отметил, что трудно отделять акты расовой дискриминации от актов религиозной нетерпимости, поскольку все они могут усиливать или поощрять друг друга. Что касается иммигрантов и трудящихся-мигрантов, то Специальный докладчик заявил, что повсюду в мире иммигрантов легко превращают в козла отпущения и искупительную жертву экономических кризисов или отсутствия безопасности. Зачастую на них возлагают ответственность за все происходящие в обществе беды. В некоторых случаях они становятся объектами жестких законодательных или институциональных ограничений в дополнение к расистским и ксенофобным высказываниям и актам.

19. Специальный докладчик постоянно обращает внимание на многочисленные случаи расистской и ксенофобной пропаганды в Интернете. Следует напомнить, что Семинар по вопросу о роли Интернета в свете положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, организованный УВКПЧ в 1997 году в рамках третьего Десятилетия действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации, признал, что в настоящее время главная проблема для международного сообщества заключается в том, как избежать ограничений свободы выражения мнений, продолжая при этом обеспечивать надлежащую правовую защиту прав групп и отдельных лиц, затрагиваемых расширяющимся распространением расистских и ксенофобных материалов в Интернете. На одном из пяти региональных семинаров экспертов, организованных

¹⁰ См. E/CN.4/1997/71, E/CN.4/1998/79, E/CN.4/2000/16 и Add.1, E/CN.4/2002/21.

УВКПЧ в рамках подготовки к Всемирной конференции в Дурбане, было отмечено, что в некоторых странах расистские и человеконенавистнические высказывания защищаются на основании права на свободу слова и поэтому разрешается их размещение в Интернете. В других странах, даже несмотря на то, что разжигающие ненависть высказывания рассматриваются в качестве уголовного правонарушения, виновных невозможно привлечь к уголовной ответственности, поскольку размещаемые в сети материалы поступают из стран, которые не запрещают их размещение, и виновные пользуются положениями законодательства, гарантирующими свободу слова. Децентрализованный характер Интернета затрудняет усилия, направленные на пресечение такой деятельности.

20. Важнейшей темой вышеупомянутых региональных семинаров экспертов была тема, озаглавленная "Тенденции, приоритеты и препятствия в области борьбы против расизма и расовой дискриминации". В докладах этих семинаров выявляется вызывающая тревогу тенденция, которая наблюдается в каждом из регионов, где были организованы семинары, и которая в различных случаях связана с дискриминацией в отношении коренных общин, меньшинств, мигрантов, беженцев и просителей убежища. На нескольких из этих семинаров экспертов особое внимание было уделено вопросу о дискриминации в отношении мигрантов. Кроме того, в каждом из этих регионов в различных масштабах наблюдается дискриминация по признакам расы, этнической принадлежности, социального и материального положения, религии и политического положения¹¹.

В. Политические партии с расистскими платформами

21. Политические партии несут особую ответственность за укрепление демократии и противодействие угрозам, которым она подвергается, включая расизм. В соответствии с резолюцией 2000/14 Комиссии Специальный докладчик подготовил исследование по вопросу о политических платформах, которые поощряют расовую дискриминацию или подстрекают к ней¹². В этом исследовании Специальный докладчик отметил, что в течение последнего десятилетия крайне правые расистские политические партии и организации приобрели возросшую популярность и влияние в нескольких частях мира¹³. По мнению Специального докладчика, рост их популярности обусловлен экономическими проблемами, глобализацией и миграцией. В некоторых случаях в целях привлечения на

¹¹ С докладами этих семинаров можно ознакомиться на странице Всемирной конференции по борьбе против расизма на вебсайте УВКПЧ.

¹² A/CONF.189/PC.2/21.

¹³ К крайне правым организациям относятся ультранационалисты, неонацисты, неофашисты и "бритоголовые".

свою сторону избирателей, которые опасаются потерять свое положение в обществе, крайне правые партии изображают иммигрантов и членов меньшинств как авантюристов, которые истощают общественное благосостояние и не способны к интеграции. В других случаях, политические партии основывают свою идеологию на неонацизме, ультранационализме и расовом превосходстве. Коренные народы, иммигранты и беженцы становятся объектами негативных политических высказываний, и культурное многообразие зачастую изображается как угроза, а не благо для соответствующих обществ.

22. Специальный докладчик отметил, что международное право недвусмысленно указывает на необходимость запрещения организаций, разжигающих расовую ненависть. Он указал, что, несмотря на ясность статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, многие государства-участники сделали заявления и оговорки в отношении этой статьи, фактически ограничивающие ее осуществление на национальном уровне¹⁴. Специальный докладчик вновь подтвердил, что отказ от запрещения организаций и политических партий, занимающихся подстрекательством к расовой дискриминации, не является аргументом в пользу демократии, а, совсем напротив, создает демократический парадокс, защищая организации, которые часто угрожают самим основам демократии.

23. Всемирная конференция, состоявшаяся в Дурбане, выразила обеспокоенность по поводу того, что расистские и ксенофобные программы вновь получают политическое, моральное и даже правовое признание многими путями, в том числе через посредство некоторых политических партий и организаций. Она осудила политические платформы и организации, опирающиеся на расизм или ксенофобию, как несовместимые с демократической, транспарентной и подотчетной системой управления. Конференция также подтвердила, что расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость, которым потворствует государственная политика, представляют собой нарушение прав человека и могут поставить под угрозу дружественные отношения между народами, сотрудничество между нациями и международный мир и безопасность.

24. Конференция подчеркнула ключевую роль, которую политические деятели могут играть в борьбе против такого зла, как расизм, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость. Она призвала политические партии предпринять конкретные шаги для поощрения равенства, солидарности и недискриминации. Руководствуясь духом этой Конференции, следует подчеркнуть, что политические деятели обязаны воздерживаться от

¹⁴ См. также пункты 57-61 доклада.

провокационных высказываний, которые могут приводить к расовой или иной дискриминации. Они не вправе наживать себе капитал на расистских или ксенофобных тенденциях в общественном мнении или обществе с целью привлечения голосов избирателей, и не вправе законно называться сторонниками идеалов демократии, если они подвергают остракизму или ошельмовывают уязвимые группы. С другой стороны, они несут позитивные обязательства выступать с решительными публичными заявлениями против расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, поскольку их молчание создает вакуум, благоприятствующий росту расизма и связанной с ним нетерпимости. Конференция призвала политические партии и организации разработать добровольные кодексы поведения, предусматривающие внутренние дисциплинарные меры за их нарушение, призвать своих членов воздерживаться от публичных заявлений и действий, поощряющих расизм, расовую дискриминацию, ксенофобию и связанную с ними нетерпимость или подстрекающих к ним.

III. Меры, направленные на противодействие негативному влиянию расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости на демократию

A. Меры по противодействию расизму, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости на уровне стран

25. Правительство Аргентины сообщило, что в результате проведения конституционной реформы 1994 года Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации приобрела конституционный статус и поэтому имеет преимущественную силу над другими международными договорами, не имеющими такого статуса, и над национальным и провинциальным законодательством. Несколько решений Верховного суда подтвердили это юридическое превосходство. На основании принятого в 1995 году закона был создан Национальный институт по борьбе против дискриминации, ксенофобии и расизма с целью разработки национальной политики и конкретных мер по борьбе с этими явлениями. Государство также представило все необходимые доклады Комитету по ликвидации расовой дискриминации, и в настоящее время ведется подготовка заявления в соответствии со статьей 14 Конвенции, разрешающей рассмотрение сообщений отдельных лиц. Конституция предоставляет политическим партиям право осуществлять их деятельность свободно, но с соблюдением положений Конституции и, таким образом, основных международных договоров по правам человека, включая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Статья 4 этой Конвенции стала применяться в ноябре 1988 года, когда был принят закон, устанавливающий санкции за неправомерные или преступные деяния, подстрекающие к дискриминации. Этот закон был инкорпорирован в Уголовный кодекс и распространяется на все лица и организации, включая политические партии. Статья 3 закона 1988 года

предусматривает санкции, варьирующиеся от одного месяца до трех лет тюремного заключения, в отношении лиц, принадлежащих к организациям, занимающимся пропагандой, основанной на идеях или теориях расового или иного превосходства, направленных на оправдание или поощрение расовой или религиозной дискриминации. Такие же санкции применяются к тем, кто поощряет преследования или ненависть по расовому, религиозному или иным признакам либо подстрекает к ним.

26. Правительство Кубы отметило, что оно придает особое значение осуществлению резолюции 2001/43 Комиссии, будучи твердо убеждена в том, что демократия и расизм абсолютно несовместимы. Начавшийся в 1959 году процесс политических и социально-экономических преобразований имеет глубокие антирасистские корни. Право всех лиц на равенство перед законом и при осуществлении их прав гарантируется конституцией и законами и должно соблюдаться всеми государственными и общественными органами. Расовая дискриминация во всех ее формах запрещается. Уголовный кодекс предусматривает наказание за дискриминацию, ее поощрение или подстрекательство к дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи или национального происхождения в виде лишения свободы или штрафа. Сюда относятся распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, либо подстрекательство к актам насилия, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения. Закон об ассоциациях (№ 54), регламентирующий осуществление права на ассоциацию, запрещает создание расистских ассоциаций или ассоциаций, основанных на сегрегации. Будет разрешаться деятельность только тех ассоциаций, цели которых совместимы с принципами дружбы, солидарности и равенства людей. Уголовный кодекс предусматривает наказание за совершение преступлений против свободы убеждений, свободы вероисповедания, прав на собрания и ассоциацию и права на проведение демонстраций. Доступ к социальным услугам, включая образование и здравоохранение, гарантирован всем гражданам без какой бы то ни было дискриминации или ограничения. Деятельность в областях преподавания, воспитания, культуры и информации направлена на укрепление дружбы и солидарности отдельных лиц и народов. Кроме того, в ответе правительства Кубы также рассматриваются международные аспекты борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью и анализируются некоторые препятствия, существующие на этом уровне. В содержащихся в ответе комментариях относительно важных шагов, направленных на упрочение демократии и искоренение расизма, затрагиваются такие вопросы, как новый экономический порядок; всеобщая ратификация Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; отзыв оговорок в отношении статьи 4 Конвенции и укрепление всеобщего запрещения расистской пропаганды и расистских ассоциаций; и развитие программ позитивной дискриминации в интересах уязвимых групп.

27. Правительство Грузии пояснило, что создание и деятельность политических партий в Грузии регламентируются органическим законом о политическом объединении граждан. Право участия в политических партиях, существующих в Грузии, предоставлено гражданам Грузии (статьи 5 и 8 закона) и тем самым не ограничивается по признаку расы (статья 11). В соответствии с этим законом запрещается создание и деятельность партии, цель которой заключается, среди прочего, в пропаганде войны и насилия или в разжигании национальной, местной, религиозной или социальной розни (статья 5). Запретить партию может только Конституционный суд (статья 35). В соответствии с законом о Конституционном суде право подавать ходатайство о запрещении той или иной партии имеют Президент Грузии, не менее одной пятой членов Парламента Грузии и высшие государственные органы Абхазии и Аджарии (статья 35). Правительство Грузии сообщило, что с дополнительной информацией, относящейся к рассматриваемому вопросу, можно ознакомиться в первоначальном докладе Грузии об осуществлении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD/C/369/Add.1, пункты 182, 186 и 189).

28. Правительство Гватемалы сообщило о мерах, принятых в области образования, участия, развития человеческого потенциала и социального развития. Государство приступило к реформе системы образования, направленной на искоренение дискриминационного содержания, укрепление и поощрение двуязычного и межкультурного образования и включение элементов, способствующих национальному единству и уважению культурного разнообразия. В Конгресс внесен законопроект о реформе закона об избирательной системе и политических партиях. Эта реформа заложит основу для широкого социального и политического участия определенных слоев общества, таких, как коренное население, которые традиционно исключаются из процесса принятия решений. Еще один законопроект направлен на осуществление реформы национальной системы Советов по вопросам сельского и городского развития. В этом отношении новый закон о Советах по вопросам развития, который должен быть одобрен Конгрессом, включает элементы, направленные, в частности, на обеспечение широкого участия населения, включая коренные группы, в разработке и осуществлении программ в области развития; признание многокультурности и многоязычности Гватемалы; и эффективное участие местных общин в разработке, приоритизации и решении проблем. Новые законы о реформе Муниципального кодекса и закона о межобщинных связях, которые, как ожидается, вступят в силу в течение 2002 года, содержат положения, направленные на укрепление участия коренных групп на муниципальном уровне и увеличение их вклада в развитие, демократию и культуру мира.

29. Правительство Турции заявило, что принцип уважения прав человека является одной из основополагающих характеристик Турецкой Республики. Статья 10 Конституции гарантирует равенство всех граждан перед законом без какой бы то ни было дискриминации. Кроме того, никакая привилегия не может быть предоставлена какому-либо лицу, семье, группе или классу. Деятельность политических партий регулируется законом в соответствии с применимыми положениями Конституции. Согласно статьям 68 и 69, деятельность политических партий не должна противоречить, в частности, независимости государства, правам человека, принципам равенства и господства права, и партии не должны стремиться защищать или устанавливать диктатуру любого вида и не должны подстрекать граждан к совершению преступных действий. Конституционный суд может принимать решения о роспуске политических партий, если установлено, что эти положения нарушены. Виды деятельности, внутренние правила и функционирование политических партий должны соответствовать демократическим принципам. В соответствии с законом о политических партиях они не должны преследовать расистских целей или осуществлять деятельность в этих целях и не должны противоречить принципу равенства перед законом. Уголовный кодекс предусматривает, что лица, разжигающие среди людей ненависть и вражду по признаку класса, расы, религии, принадлежности к секте или региональных различий, подлежат наказанию.

30. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своих недавних заключительных замечаниях по докладам государств-участников указал на несколько случаев, когда международные договоры, включая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, являются частью внутригосударственного законодательства или имеют перед ним преимущественную силу и на них можно непосредственно ссылаться в судах. Комитет также указал на создание различных институтов и программ для поощрения и защиты прав человека. В отношении осуществления статьи 4 Конвенции Комитет отметил несколько случаев, когда государства приняли позитивные меры. В одном случае Комитет отметил, что после принятия мер государством-участником было запрещено большее число крайне правых объединений. Он отметил, что меры, введенные тем же государством-участником в целях борьбы с расовой пропагандой, эффективно осуществляются и привели к вынесению судебными органами обвинительных приговоров примерно 900 лицам за один конкретный год. В другом случае высокую оценку получили действия государства-участника, которое внесло в свой Уголовный кодекс поправку, квалифицирующую расовую дискриминацию в качестве отдельного преступления. Еще в одном случае Комитет выразил удовлетворение в связи с внесением в один из законов поправки, квалифицирующей в качестве преступления действия, упомянутые в статье 4 Конвенции; в результате этой поправки для признания факта совершения такого преступления, как подстрекательство к расовой ненависти, уже не нужно, чтобы эти действия носили преднамеренный характер. В качестве позитивного аспекта Комитет

отметил ряд положений внутреннего законодательства еще одного государства-участника, в частности отдельной статьи Конституции и Уголовного кодекса, а также положения закона о национальных меньшинствах, запрещающие пропаганду расовой и этнической ненависти и создание организаций и политических партий, основанных на расовой ненависти или дискриминации. Комитет также отметил, что одно правительство систематически принимает меры для пресечения высказываний и публикаций, способных разжечь расовую ненависть¹⁵.

31. Во многих случаях национальные учреждения и омбудсмены сыграли важную роль в защите жертв нарушений прав человека. В одном случае национальное учреждение оказало содействие правительству в подготовке законодательства по вопросам равенства, провело национальные обследования по вопросам дискриминации и интеграции в школах и по вопросу о расизме в средствах массовой информации. Это учреждение также участвовало в проведении кампании по информированию общественности о политике в области иммиграции и беженцев и планирует наладить образование и подготовку в области прав человека¹⁶.

C. Предложения, одобренные Всемирной конференцией по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

32. Всемирная конференция, состоявшаяся в Дурбане, рассмотрела несколько аспектов несовместимости расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости с демократией. Ниже приводится резюме этих рекомендаций под следующими заголовками: право и политика; государственные учреждения; гражданское общество; средства массовой информации и образование.

33. Право и политика. Конференция заявила, что основными факторами, препятствующими преодолению расовой дискриминации и достижению расового равенства, являются нехватка политической воли, слабость законодательства, отсутствие имплементационных стратегий и конкретных действий со стороны государств, а также сохранение расистских убеждений и негативных стереотипов. Конференция настоятельно призвала к всеобщей ратификации к 2005 году Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также к отзыву всех оговорок. Она также рекомендовала ряд законодательных, судебных, регулирующих, административных и

¹⁵ См. доклады Комитета по ликвидации расовой дискриминации, представленные пятьдесят пятой и пятьдесят шестой сессиям Генеральной Ассамблеи (A/55/18 и A/56/18).

¹⁶ См. A/CONF.189/PC.1/8.

иных мер на национальном уровне в целях предупреждения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и защиты от них. К ним относятся принятие следующего: а) конституциональных, законодательных и административных мер для содействия равенству, включая рассмотрение, исправление и отмену национального законодательства и административных положений, которые могут приводить к дискриминации; б) национальной стратегии, планов действий, законодательства и административных мер по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; в) законодательных и административных стратегий, а также других превентивных мер для защиты определенных групп трудящихся; г) эффективных стратегий и программ по предотвращению и привлечению к ответственности за проступки сотрудников полиции и других правоохранительных органов, включая преследование в судебном порядке лиц, совершивших такие проступки; и е) мер, направленных на ликвидацию расовой ориентации.

34. Конференция также рекомендовала разработать политику и планы действий, включая позитивные действия, для обеспечения недискриминации, в частности в отношении доступа к социальным услугам, занятости, жилью, образованию и здравоохранению. Она призвала усилить защиту прав трудящихся, подвергаемых расизму, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, путем более активного применения законодательства, общественного просвещения и распространения информации на рабочем месте и настоятельно призвала государства ликвидировать неравенство в состоянии здоровья, в том числе путем улучшения показателей здоровья маргинализированных общин. Конференция признала важное значение равного участия в процессе принятия решений в политической, экономической, социальной и культурной областях.

35. Государственные учреждения, позволяющие урегулировать разногласия посредством диалога, также играют важную роль в обеспечении защиты прав уязвимых групп. Конференция рекомендовала создавать и укреплять уже существующие независимые национальные учреждения в целях борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и оказания помощи жертвам.

36. Гражданское общество. Конференция также признала основополагающую роль, которую гражданское общество играет в борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и в стимулировании общественной заинтересованности. Она признала роль неправительственных организаций в развитии образования в области прав человека и в повышении осведомленности об указанных

явлениях. Она также отметила, что содействие обеспечению более высокой степени взаимного уважения и доверия между различными группами внутри общества должно быть общей, но дифференцированной обязанностью государственных институтов, политических лидеров, низовых организаций и граждан.

37. Средства массовой информации. Средства массовой информации, будь то аудиовизуальные, электронные или печатные, играют важную роль в демократических обществах. Признавая позитивный вклад, вносимый средствами массовой информации в борьбу против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Всемирная конференция с сожалением отметила, что некоторые средства массовой информации, создавая неверное представление об уязвимых группах и отдельных лицах, в частности мигрантах и беженцах, и формируя негативные стереотипы, способствуют распространению в обществе ксенофобии и расистских настроений и в некоторых случаях поощряют насилие со стороны расистски настроенных лиц и групп. Всемирная конференция выразила особую озабоченность в связи с использованием Интернета для пропаганды расизма, расовой ненависти, ксенофобии, расовой дискриминации и связанной с ними нетерпимости. Конференция также отметила возможность негативного влияния этого на детей и молодежь, имеющих доступ к разжигающим ненависть сайтам. Она настоятельно призвала государства, в частности, рассмотреть возможность принятия следующих мер одновременно с действиями по обеспечению права на свободу мнений и их свободное выражение: а) поощрение провайдеров Интернет-услуг к разработке добровольных этических кодексов поведения и мер саморегулирования, направленных против распространения информации, порождающей расизм, ксенофобию и иные формы нетерпимости; б) принятие и применение надлежащего законодательства с целью судебного преследования лиц, использующих информационно-коммуникационные технологии для разжигания расовой ненависти или подстрекательства к насилию; в) использование и укрепление международного сотрудничества для принятия ответных мер в связи с таким приобретающим все большие масштабы явлением, как распространение человеконенавистнических высказываний и расистских материалов с помощью средств массовой информации; и д) изучение способов, с помощью которых позитивный вклад этих технологий мог бы быть увеличен путем распространения информации о примерах эффективной практики борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью.

38. Образование. Невозможно переоценить важную роль образования в обеспечении информированности и поощрении уважения и терпимости в целях предотвращения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и борьбы с ними. Стоит напомнить, что статья 13 Международного пакта об экономических,

социальных и культурных правах гласит, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Оно должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества и способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами. Статья 7 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации обязывает государства-участники "принять немедленные и эффективные меры, в частности в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами...". Всемирная конференция, состоявшаяся в Дурбане, вновь подчеркнула не только важность доступа к образованию без какой-либо дискриминации, но также и роль образования в области прав человека в борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью и в укреплении взаимопонимания между всеми культурами и цивилизациями.

V. Выводы

39. Дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения сохраняется сегодня почти в каждой стране мира. Состоявшая в Дурбане Всемирная конференция стала новым подтверждением приверженности борьбе с таким злом, как расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость. Принятые ею Декларация и Программа действий представляют собой солидный план дальнейших действий по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Эти документы в сочетании с готовностью бороться за справедливость и равенство могут в значительной мере способствовать эффективному осуществлению всех прав человека для всех и созданию инклюзивных демократий.

40. Демократия и борьба против расизма неотделимы друг от друга. Нет необходимости говорить о том, что любое ограничение демократических свобод является весьма деликатным вопросом и должно осуществляться в полном соответствии с международным правом, включая стандарты в области прав человека. Однако мы должны всегда помнить об угрозе произвола. Те, кому угрожает расизм, и те, кто мог бы подвергнуться отчуждению или дискриминации по признаку происхождения, должны быть обеспечены эффективной защитой. Кроме того, уважение прав человека требует принятия надлежащих превентивных мер против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Необходимы четкие гарантии защиты уязвимых групп, в

том числе женщин, меньшинств, коренных народов, трудящихся-мигрантов и других маргинализованных внутри стран групп. Демократия основывается на воле большинства, однако при этом она стремится не принести в жертву интересы меньшинства. Она выступает за равенство, признавая в то же время, что следует приветствовать и защищать различия и разнообразие. Она стремится защищать права отдельных лиц без ущерба для общего благосостояния. Демократические государства должны гарантировать представителям всех культур, этнических групп и религий условия, позволяющие им вести присущий им образ жизни. В такой же мере важно прилагать постоянные усилия для устранения факторов, препятствующих выражению группами или слоями населения своего мнения или их участию на равной основе с другими в ведении общественных дел. Демократия не совместима с расизмом, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью: признание основополагающих ценностей демократии - таких, как свобода, терпимость и участие, - означает, что это зло должно быть отвергнуто.
