



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 September 2014
Russian
Original: English

Шестидесят девятая сессия

Пункт 68(с) повестки дня

**Поощрение и защита прав человека: положение
в области прав человека и доклады специальных
докладчиков и представителей**

Положение в области прав человека в Мьянме

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме Янги Ли, представленный в соответствии с резолюцией 68/242 Ассамблеи.

* Представлена с опозданием.



Доклад Специального докладчика о положении в области прав человека в Мьянме Янги Ли

Резюме

Важный процесс перехода и глубокие реформы в Мьянме заслуживают одобрения. Тем не менее необходимо обратить внимание на возможные признаки свертывания реформ во избежание ослабления достигнутого прогресса. В настоящем докладе определяются предполагаемые основные направления деятельности Специального докладчика и излагаются рекомендации по содействию мерам, принимаемым Мьянмой в целях обеспечения уважения, защиты и поощрения прав человека и достижения демократизации, национального примирения и развития.

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме был установлен Комиссией по правам человека в ее резолюции 1992/58 и недавно продлен Советом по правам человека в его резолюции 25/26. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 25/26 Совета и резолюцией 68/242 Генеральной Ассамблеи.

II. История вопроса

2. По истечении срока действия предыдущего мандата ныне действующий Специальный докладчик приступила к исполнению своих обязанностей только в июне 2014 года, поэтому период для посещения страны и рассмотрения собранной информации оказался короче, чем обычно. В связи с этим в настоящем докладе излагаются предварительные соображения Специального докладчика, которые будут дополнены ее устным выступлением перед Генеральной Ассамблеей.

3. 16 июня Специальный докладчик встретилась с Постоянным представителем Мьянмы при Организации Объединенных Наций в Женеве и впоследствии с представителями других государств-членов и структур Организации Объединенных Наций в Женеве.

4. 17–26 июля Специальный докладчик совершила первую поездку в Мьянму, она выражает признательность правительству за оказанное ей содействие в течение этого десятидневного визита¹. Она провела встречи в Най Пий Тау и Янгоне, посетила Мандалай, а также штаты Аракан и Качин. Она посетила тюрьмы Инсейн, Ситтве, Бхамо и Миткина, где встретилась с политическими заключенными. Она также провела встречи в Бангкоке, в том числе с представителями Министерства иностранных дел Таиланда.

5. Специальный докладчик направила совместные коммюнике в июне и августе².

III. Предлагаемые методы работы и подход к выполнению мандата

6. Специальный докладчик признает значение процесса реформ в Мьянме и считает необходимым взаимодействие с разными ветвями власти на всех уровнях, с законодательными и судебными органами, чтобы лучше разобраться в реальной ситуации на месте. Аналогичным образом, она считает важным взаимодействие с лидерами сообщества и религиозными деятелями, представителями гражданского общества и пострадавшими от нарушения прав человека. Ее соображения и рекомендации касаются главным образом вопроса о том, как добиться более строгого соблюдения в Мьянме международных принципов и норм в области прав человека.

¹ Перечень встреч и мест, которые посетила Специальный докладчик, см. в ее заявлении для прессы по окончании визита: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14909&LangID=E.

² Будут опубликованы в докладах о сообщениях, представленных мандатариями специальных процедур ³а период с июня по ноябрь 2014 года.

7. Специальный докладчик продолжит диалог с международным сообществом, которому следует продолжить свое участие и оказание поддержки Мьянме в осуществлении процесса реформ и в выполнении ею своих международных обязательств в области прав человека. Выполняя свой мандат, она надеется посетить соседние страны.

8. Она намерена сотрудничать с другими мандатариями тематических специальных процедур и полагает, что более тесное взаимодействие с ними принесет пользу правительству.

9. В отношении Мьянмы будет проведен второй цикл универсального периодического обзора в октябре и ноябре 2015 года. Специальный докладчик будет следить за этим процессом и призывает к выполнению принятых рекомендаций из первого цикла универсального периодического обзора 2011 года. Она будет также наблюдать за проведением предстоящего обзора по Мьянме в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцией о правах инвалидов.

IV. Предполагаемые основные направления деятельности

10. Ниже изложены предполагаемые основные направления деятельности Специального докладчика, как предусмотрено в резолюциях Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи, и на основе посещения страны и дополнительных исследований.

A. Избирательный процесс, участие в политике и политическое пространство для проведения демократических преобразований

11. Ситуация, в которой проходят выборы, и само проведение выборов в 2015 году послужат важным исходным показателем в отношении продолжения процесса демократических преобразований в Мьянме. В соответствии с международными нормами выборы должны быть прозрачными, всеобъемлющими, с широким участием населения, свободными и справедливыми. Таким образом, важно, чтобы Мьянма извлекла уроки из опыта всеобщих выборов 2010 года и продолжила совершенствование избирательного процесса. Избирательное законодательство, его осуществление Союзной избирательной комиссией и другими соответствующими органами, а также процесс подготовки к выборам (в том числе в отношении проведения предвыборной кампании, информационно-пропагандистских мероприятий и участия избирателей) должны подвергаться тщательному контролю и оценке относительно международных норм.

12. Согласно статье 391 Конституции 2008 года право избирать имеют граждане не моложе 18 лет на момент начала выборов и не лишенные этого права по закону. Лица, лишенные права голоса на выборах, включают членов религиозных орденов; лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы; лиц, которые признаны страдающими психическим расстройством или объявленных таковыми компетентным судом; лиц, не объявленных свободными от банкротства; а также лиц, лишенных права голоса по закону о выборах. Конституция также предусматривает право голоса для лиц, обладающих им по закону. Например, Закон о выборах в Собрание национальностей (Амьота Хлут-

то) 2010 года предусматривает, в частности, что гражданин, в том числе ассоциированный и натурализованный гражданин, а также лицо, имеющее временное удостоверение, достигнувший 18 лет, имеют право голоса на выборах³. Это примечательно, учитывая, что международное право предусматривает право голосовать и быть избранным только для граждан (подлежащее только обоснованным ограничениям)⁴. Конституция и избирательное законодательство выходят за пределы этого допустимого ограничения, чтобы дать возможность негражданам голосовать по закону⁵. Однако проводится разграничение между ассоциированным и натурализованным гражданином по сравнению с «полноправным» гражданином⁶. Комитет по правам ребенка ранее рекомендовал упразднить законодательные положения, устанавливающие три различных категории гражданства по Закону о гражданстве 1982 года⁷. Кроме того, возможно аннулирование ассоциированного или натурализованного гражданства по достаточным расплывчатым и широким основаниям, например «проявление недовольства или нелояльности к государству каким-либо действием или изречением или в иной форме»⁸, по которым аннулируется право голоса и возрастает угроза получения статуса лица без гражданства⁹. Это предполагает более низкую категорию гражданства у ассоциированных и натурализованных граждан.

13. Чтобы баллотироваться на выборах в нижнюю палату, согласно требованиям статьи 120 Конституции, кандидаты должны быть не моложе 25 лет; быть гражданами, у которых оба родителя являются гражданами; постоянно проживать в Мьянме к моменту выборов не менее 10 лет (хотя период отсутствия с разрешения правительства засчитывается как проживание в стране); и иметь право голоса по соответствующему избирательному закону. Такие же положения применяются к выборам в верхнюю палату, за исключением минимального возраста кандидатов — 30 лет. Статья 121 содержит длинный перечень критериев для лишения кандидатов права участвовать в выборах, включающие нечеткие положения, допускающие широкое толкование для лишения права баллотироваться, — в нарушение международных норм¹⁰. Кроме того, и ассоциированные, и натурализованные граждане не имеют права баллотироваться на выборах в обе палаты¹¹. В статье 59 Конституции изложены требования к пре-

³ Статья 6 а); см. также статью 6 а) Закона о выборах в Собрание народных представителей (Пьитху Хлутто).

⁴ Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах; Комитет по правам человека: Замечание общего порядка № 25 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

⁵ Конституция тем не менее предусматривает большинство прав человека только для граждан (см. ниже раздел D).

⁶ Статья 345 Конституции гласит, что гражданином является лицо, которое уже является гражданином на момент вступления Конституции в силу или у которого оба родителя являются гражданами. Однако преобладающей международно-правовой нормой, регулирующей гражданство, является место рождения (*jus soli*). Другим принятым критерием приобретения гражданства служит принцип крови (*jus sanguinis*), то есть гражданство приобретает по гражданству одного, а не обоих родителей.

⁷ CRC/C/MMR/CO/3-4, paras. 41 and 42.

⁸ Статьи 35 d) и 58 d) Закона о гражданстве 1982 года.

⁹ Например, далее отмечается, что при сочетании статей 29 и 31, 51 и 54 Закона 1982 года дети ассоциированных и натурализованных граждан рискуют получить статус лиц без гражданства.

¹⁰ См., например, статью 121 g) и h).

¹¹ См. статью 10 m) Закона о выборах в Амьота Хлутто и статью 10 m) Закона о выборах в Пьитху Хлутто.

зиденту и вице-президенту, в том числе гражданство и место рождения родителей; срок постоянного проживания до выборов; гражданство супруга/супруги, детей и супругов детей. Согласно международным нормам право баллотироваться может ограничиваться только на основании объективных и разумных критериев, например минимальный возраст и психическое расстройство. Лишение права не должно объясняться необоснованными или дискриминационными требованиями, связанными с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации¹².

14. Закон о регистрации политических партий 2010 года позволяет имеющим временное удостоверение создавать политические партии и вступать в члены политических партий наряду с гражданами, ассоциированными и натурализованными гражданами¹³. В соответствии с международным правом неграждане могут состоять в политических партиях. Однако в марте 2014 года сообщалось, что Аньота Хлутто приняло конституционную поправку, «отменяющую право лиц, имеющих удостоверение о временном гражданстве, создавать политические партии»¹⁴. Наблюдаются признаки, указывающие на возможность дальнейших шагов по отмене избирательных прав лиц, имеющих временное гражданство¹⁵.

15. 1 июля 2014 года Союзная избирательная комиссия выпустила директиву о новых правилах проведения предвыборной кампании в отношении выборов 2015 года после проведения консультаций с политическими партиями. Правилами устанавливается, что политические партии могут начинать предвыборную кампанию за 30 дней до выборов и не имеют права проводить агитацию за день до выборов. Кандидатам необходимо обращаться за утверждением всех мероприятий, которые будут проводиться в рамках кампании. По имеющимся сообщениям, для того чтобы выступить с речью или провести митинг, кандидаты должны обратиться в местную избирательную комиссию в течение 15 дней после своей официальной регистрации. В заявке на проведение митинга должны быть указаны такие детали, как место, дата, время проведения и продолжительность мероприятия, предполагаемые выступающие, сведения о заявителе и планируется ли использование автотранспорта¹⁶. Правила были подвергнуты критике как излишне обременительные и ограничительные, и, судя по сообщениям, недавно Избирательная комиссия согласилась на некоторые изменения, в том числе на двухмесячный период проведения предвыборной кампании¹⁷.

16. Расширение участия женщин в политике будет иметь решающее значение для избирательного процесса, учитывая абсолютно недостаточное представительство женщин в правительстве и парламенте. Среди населения ограничена осведомленность и понимание важной роли женщин в общественной и политической сферах, в частности в процессе реформ. В качестве одной из сторон Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин Мьянме следует активизировать усилия по расширению участия женщин в об-

¹² Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 25, пункты 4, 15 и 17.

¹³ Статьи 4 а) и 10 а).

¹⁴ Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах; см. также A/57/18, пункт 359, и A/58/40 (vol. I), пункт 79 (17).

¹⁵ *The Irrawaddy*, "Upper House approves ban on politics for non-citizens", 20 March 2014.

¹⁶ *The Irrawaddy*, "Burma's Election Commission approves campaign rules", 14 July 2014.

¹⁷ *Democratic Voice of Burma (DVD)*, "Election Commission backtracks on new campaign rules", 2 August 2014.

ственной и политической жизни и ликвидации дискриминации и гендерных стереотипов.

17. По мнению Комитета по правам человека, право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой¹⁸. Лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать без неправомерного влияния или какого-либо принуждения, избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, «свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства»¹⁹. Таким образом, необходимы строгие и четкие меры для предотвращения неправомерного вмешательства в осуществление политических свобод. По мнению Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию, в случае урезания этих прав добиться нефальсифицированных выборов невозможно (см. A/68/299, пункт 56).

18. В этой связи Специальный докладчик обеспокоена сообщениями о продолжающемся применении устаревшего законодательства, например Закона о государственной тайне 1923 года или Закона о чрезвычайном положении 1950 года, а также других законодательных актов, таких как Закон о мирных собраниях и мирных шествиях, в целях применения уголовной ответственности за действия гражданского общества и средств массовой информации и воспрепятствования им. Она отмечает, что в результате увеличилось количество политических заключенных и что им выносятся несоразмерно строгие приговоры.

19. Во время своей поездки Специальный докладчик была проинформирована об арестах и привлечении к суду журналистов, освещавших вопросы, которые власти предрешающие считают слишком чувствительными или критичными, такие как коррупция в государственном аппарате. Ей также рассказывали об угрозах в адрес журналистов и запугивании их, в том числе при попытке сообщить о недавних столкновениях в Мандалае, и об атмосфере неопределенности, запугивания и боязни ареста, которая порождает определенную форму цензуры.

20. Специальный докладчик уже высказывала публично обеспокоенность в связи с приговором четырем журналистам и редактору "Unity Journal" к 10 годам тюремного заключения и принудительному труду по Закону о государственной тайне 1923 года (они сообщили о предполагаемом существовании завода по производству химического оружия), а также обвинением по статье 18 Закона о мирных собраниях и мирных шествиях 50 журналистов, выступивших с пикетом против этого приговора. В ответ правительство заявило, что журналисты обвинялись не «за сообщение, а за незаконное проникновение на территорию запретной зоны». По сообщениям, приговор обжалован, хотя дата рассмотрения жалобы не назначена, а дело против 50 журналистов закрыто. Специальный докладчик также следит за развитием событий в связи с судом над редакторами и сотрудниками "Bi Mon Te Nay Journal", которые первоначально обвинялись по Закону о чрезвычайном положении 1950 года (но в настоящее

¹⁸ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 25, пункты 12 и 19.

¹⁹ Там же, пункт 19.

время, по-видимому, им предъявлены менее серьезные обвинения по статье 505(b) Уголовного кодекса за цитирование заявления группы активистов о том, что Аунг Сан Су Чжи и лидеры этнических меньшинств сформировали новое временное правительство).

21. Эти события вызывают тревогу, учитывая, что расширение свободы выражения мнений, в частности свободы средств массовой информации, широко приветствовалось как одно из главных достижений процесса реформ. В своем радиообращении 7 июля президент Тейн Сейн назвал Мьянму одной из стран с наибольшей свободой средств массовой информации в Юго-Восточной Азии. Тем не менее он также предупредил, что, «если какое-либо средство массовой информации использует свободу СМИ, нанося вред национальной безопасности, вместо того чтобы выступать в интересах страны, в отношении таких СМИ будет возбуждено реальное судебное разбирательство».

22. В связи с этим Специальный докладчик удовлетворена сообщением о встрече президента с Временным советом по вопросам прессы, на которой, по всей вероятности, было достигнуто согласие в том, что Совет будет выступать в качестве посредника в спорах между журналистами и органами власти. Она приветствует поддержку президентом урегулирования споров с помощью Совета, вместо судебного разбирательства, в качестве надлежащей меры, соответствующей международным нормам.

23. Во время своей поездки Специальный докладчик получила текст Закона о средствах массовой информации 2014 года. Следует отметить, что он не предусматривает наказания, связанные с лишением свободы, за нарушение норм деятельности средств массовой информации (хотя в этих целях могут использоваться другие законы). Закон гарантирует сотрудникам СМИ право на критику всех ветвей власти и на получение информации. Он также предусматривает, что публикации не должны подвергаться цензуре. Однако в нем отсутствует прямо выраженное положение о признании права на свободу выражения мнений²⁰.

24. Специальный докладчик была также проинформирована об арестах и судебном преследовании людей, осуществляющих свои права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций, в частности предусмотренные в статье 18 Закона о мирных собраниях и мирных шествиях. Вызывает тревогу вынесение обвинительного приговора активистам Чин, протестовавшим против изнасилования женщины военнослужащим в штате Чин.

25. Представители гражданского общества, которые проводят акции по вопросам земли и окружающей среды или оказывают помощь общинам, затронутым проектами в области развития, по имеющимся сообщениям, нередко подвергаются преследованию и арестам (в том числе по Закону о мирных собраниях и мирных шествиях). В ходе своего визита Специальный докладчик встречалась с У Сейн Таном, который неоднократно подвергался арестам и предстал перед судом во многих городах за выражение протеста против захвата земли и принудительного выселения. Она обеспокоена тем, что он был впоследствии снова арестован (и ему было предъявлено обвинение по статье 18 Закона о мирных собраниях и мирных шествиях) на пути в Отделение Организации Объединенных Наций для представления дополнительной ин-

²⁰ Статья 19 Закона Мьянмы о средствах массовой информации, 8 июля 2014 года.

формации о своей деятельности. Недавно он был приговорен двумя судами в общей сложности к восьми месяцам лишения свободы²¹. Она также следит за развитием событий в отношении фермеров, которые провели акцию «протеста плугов» на земле, конфискованной военными в административной области Сагайн. По сообщениям, 57 фермеров были приговорены к срокам заключения от трех месяцев до трех лет за незаконное проникновение на территорию и порчу или утрату почвы, и еще 173 фермера ожидают вынесения приговора.

26. Несмотря на некоторые свидетельства более взвешенной реакции полиции и властей на общественные выступления, продолжают поступать сообщения о чрезмерном применении силы при разгоне демонстраций. Такие методы преследования и применения силы государством не только подрывают деятельность гражданского общества, но и запугивают общество в целом. Крайне важно, чтобы правительство создало безопасные условия, стимулирующие расширение прав и возможностей гражданского общества, учитывая его ключевую роль в демократизации, национальном примирении, развитии и содействии соблюдению прав человека. Таким образом, любые административные и законодательные положения, препятствующие его законным и мирным акциям, должны быть аннулированы. Жалобы о нарушениях в отношении активистов гражданского общества должны расследоваться, а ответственные за нарушения привлекаться к судебной ответственности. Властям необходимы пути выхода из замкнутого круга контроля и подавления посредством изменения законодательства, политики и практики, а также лучшего взаимопонимания, переговоров и контактов. Это в свою очередь позволит властям и гражданскому обществу совместными конструктивными усилиями решать сложные проблемы, стоящие перед Мьянмой.

27. Законопроект о внесении поправок в Закон о мирных собраниях и мирных шествиях 2011 года был принят парламентом 18 июня и подписан президентом 24 июня 2014 года²². Прежде по статье 18 этого Закона за проведение мирного собрания без разрешения можно было получить год в тюрьме и штраф максимум до 30 000 кьят. С внесенными поправками статья 18 сохраняется; однако максимальный срок содержания под стражей теперь сокращен вдвое. Все еще действует требование подачи заявки за пять дней до акции, хотя теперь для осуществления права на свободу мирных собраний и мирных шествий нужно не «разрешение», а просто «согласие». В этой связи Специальный докладчик была проинформирована о том, что такое согласие, как правило, выдается без проблем, за исключением случаев подачи заявки без «соблюдения правил получения согласия». Она указала на то, что за период с 24 июня по 31 июля положительный ответ был получен на 85 заявок из 86, одна заявка была отклонена из-за неполного оформления. Тем не менее она отмечает, что сведения, подлежащие указанию в заявке, излишне обременительны и подробны, как, например, перечисление лозунгов, которые будут использоваться, и примерное число участников, а последующее согласие носит неоправданно ограничительный характер, предписывая четкие параметры проведения собрания на основе представленных сведений. Помимо этого, Закон с внесенными в него поправками *de facto* сохраняет режим санкционирования без права обжалования в случае отказа. Специальный докладчик, таким образом, вторит Специальному

²¹ См. www.irrawaddy.org/burma/rangoon-land-protest-leader-gets-8-months-prison.html.

²² См. *DVB*, “Peaceful assembly bill passed, now awaits president’s signature”, 19 June 2014; Article 19, “Myanmar disappointment surrounds amendment to assembly law”, 27 June 2014.

докладчику по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию в том, что осуществление права на свободу мирных собраний не должно зависеть от предоставления властями предварительного разрешения и что предварительного уведомления должно быть достаточно, в частности если необходимы меры, например, по обеспечению общественной безопасности и порядка. Более того, стихийные собрания должны быть признаны в законодательстве и освобождены от требования о предварительном уведомлении (см. A/HRC/20/27, пункты 28 и 29).

28. Кроме того, в правила участия в мирных собраниях и/или шествиях, предусмотренные статьей 8 е) и главой 5 Закона, поправки не вносились. Возможно, они допускают достаточно широкое толкование для ареста и судебного преследования участников по разным основаниям. При этом право на свободу мирных собраний и мирных шествий предоставлено только гражданам, а не всем, как того требует международное право.

29. Специальный докладчик отмечает, что готовится принятие парламентом проекта закона, касающегося регистрации организаций. В свете опасений, связанных с этим законопроектом, она рекомендует до принятия дополнительно пересмотреть его в соответствии с нормами в области прав человека.

В. Национальное примирение и права меньшинств

30. Поскольку Мьянма является одной из наиболее неоднородных стран в мире, где проживает более 130 этнических групп, Специальный докладчик полагает, что для национального примирения и демократического переходного процесса существенное значение будет иметь обеспечение полного соблюдения прав меньшинств. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам требует от государств обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все свои права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом.

31. Конституция 2008 года наделяет представителей «национальностей с достаточной численностью населения» участвовать в региональных и общегосударственных законодательных органах, чтобы «главным образом заниматься делами своих национальностей». Государство обязано развивать, помимо прочего, язык и культуру национальностей; содействовать солидарности и уважению между национальностями; содействовать социально-экономическому развитию менее развитых национальностей²³. Эти вопросы будут иметь решающее значение для обеспечения успеха и прочности любого процесса национального примирения.

32. Во время своей поездки Специальный докладчик была проинформирована о состоянии дел в отношении общегосударственных соглашений о прекращении огня и начала политического диалога между различными этническими группами. Она отмечает, что соглашения о прекращении огня подписаны между правительством и 14 этническими вооруженными группами (за исключением Армии независимости Качина (АНК) и Национально-освободительной ар-

²³ Статьи 3, 15, 17 с) и 22.

мии Та'анг (Палаунг)). За время, прошедшее после образования Координационной группы в ноябре 2013 года, проведено несколько неофициальных и официальных встреч между Национальной координационной группой по прекращению огня и 16 этническими вооруженными группами и правительственным союзным рабочим комитетом по вопросам мира, итогом которых стали два проекта общенационального соглашения о прекращении огня. Многие в правительстве надеются, что окончательный текст будет скоро подписан, хотя несколько сложных вопросов остаются нерешенными, в том числе вопрос о федерализме. По-видимому, многие этнические группы скептически относятся к этому процессу и по-прежнему не доверяют правительству.

33. Специальный докладчик, таким образом, полагает, что соблюдение принципов, касающихся прав человека, — участие, прозрачность, справедливость, подотчетность, верховенство права, равенство и недискриминация — будет укреплять доверие и общее заинтересованное участие в мирном процессе и дальнейшем политическом диалоге. Для этого потребуется больше консультаций с местными сообществами и гражданским обществом, а также их представительство и эффективное участие. Поскольку женщины в основном были отчуждены и до сих пор не входили в делегации на переговорах, потребуются также меры по обеспечению их полноценного участия во всех аспектах данного процесса. Несмотря на заверения об этом как со стороны Национальной координационной группы по прекращению огня, так и правительства, необходимы более весомые достижения в этой области.

1. Связанные с конфликтом и другие проблемы в области прав человека в этнических районах

34. Перемещение меньшинств служит одним из показателей степени уважения, защиты и осуществления их прав²⁴. По состоянию на январь 2014 года в Мьянме, по оценкам, было 613 600 внутренне перемещенных лиц: до 140 000 человек в штате Аракан и около 100 000 в штате Качин. Было также около 200 000 внутренне перемещенных лиц на юго-востоке страны, преимущественно в штатах Мон, Кайин и Кая и в административной области Танинтайи²⁵. Еще 120 000 беженцев жили во временных пунктах размещения вдоль тайской границы — некоторые из них находились в лагерях больше двух десятков лет. Во время своего визита Специальному докладчику сообщили, что до сих пор отсутствуют условия, которые способствовали бы возвращению внутренне перемещенных лиц и беженцев, поскольку многие все еще опасаются за свою безопасность и не уверены относительно доступа к земле, средствам к существованию, образованию и медицинскому обслуживанию. Несмотря на заверения, что возвращение будет добровольным, по согласованию с теми, кого оно касается, она напоминает правительству, что любая инициатива по возвращению в места постоянного проживания должна осуществляться при свободном, предварительном и осознанном согласии тех, кого это касается, и включать серьезные консультации с затронутыми лицами и сообществами, а также со структурами, осуществляющими гуманитарную деятельность, в том числе Организацией Объединенных Наций. Должны быть приняты меры по обеспе-

²⁴ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), «Права неграждан» (HR/PUB/06/11 на <http://www.ohchr.org>), глава I.

²⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on Myanmar, March 2014.

чению безопасности и чувства собственного достоинства возвратившихся, а также их реинтеграции в местные сообщества и общество в целом.

35. Прошло три года после возобновления конфликта в штате Качин и северном штате Шан, а продолжающиеся столкновения привели в итоге к дальнейшим перемещениям. Специальный докладчик отмечает, что многие внутренне перемещенные лица годами живут во временных лагерях. Многие из тех, с кем она беседовала, высказывали горячее стремление к миру, чтобы просто вернуться домой. Тем не менее они испытывают страх и опасения относительно своей безопасности и защищенности по возвращении, потому что их дома и угодья, возможно, разрушены или напичканы минами. Некоторые говорили, в частности, об отсутствии средств к существованию, о том, что молодежь начинает употреблять наркотики. Многие ничего не знали о развитии мирного процесса, их не информируют и с ними не советуются. Таким образом, необходимо активизировать усилия по информированию, привлечению местных сообществ и/или перемещенного населения и обсуждению с ними возможности возвращения.

36. В этой ситуации Специальный докладчик приветствует такие события, как заявление правительства о намерении ратифицировать Конвенцию о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, создание в рамках Центра по вопросам мира Мьянмы Центра по разминированию и подписание соглашения с международными неправительственными организациями (НПО) о программах разминирования. В ходе визита ей сообщили о разработке национальной стратегии противоминной деятельности и различных просветительских кампаний по информированию населения о минной опасности в ряде приграничных штатов. Однако существенного продвижения в составлении карт и определении нахождения, а также разминировании не достигнуто, и она призывает активизировать усилия в этом направлении.

37. Несмотря на улучшение доступа для международных гуманитарных организаций в зоны, не контролируемые правительством (где в лагерях или в принимающих семьях проживает примерно половина из 100 000 человек, перемещенных в результате конфликта), он остается ограниченным; вызывают обеспокоенность проблемы доступа к нормальному продовольствию, водоснабжению и санитарии, здравоохранению и образованию. Поэтому необходимо, чтобы Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям был срочно обеспечен более регулярный и систематический доступ в не контролируемые правительством зоны.

38. Специальный докладчик получила информацию о нарушениях прав человека, совершаемых и АНК, и военнослужащими, в том числе о нападениях на мирное население. Высказывались также обвинения в отношении нарушений со стороны сил безопасности, включая пытки во время допросов, сексуальное надругательство и пытки в отношении заключенных, принудительный труд и пытки гражданских лиц, подозреваемых в сочувствии АНК, а также изнасилование женщин и преступления сексуального характера в зоне конфликта. Ей также были переданы обвинения в отношении военнослужащих в связи с насильственным исчезновением перемещенных мужчин народа качин. Кроме того, она получила заявления о том, что АНК использует детей-солдат, применяет принудительный труд и противопехотные мины. Это серьезные обвине-

ния, и они должны рассматриваться в первоочередном порядке с привлечением виновных к ответственности. Всем сторонам конфликта следует активизировать усилия по обеспечению соблюдения международных прав человека и гуманитарного права.

39. Специальный докладчик положительно оценивает провозглашенную правительством политику абсолютной нетерпимости в отношении любого сексуального поведения, явно не соответствующего общепринятым нормам, со стороны военнослужащих; однако помимо обвинений в преступлениях сексуального характера в зоне конфликта она также получила обвинения военнослужащих в совершении изнасилований в штатах Чин и Кайин. Она поставила эти вопросы перед властями, в том числе конкретный случай с Сумлут Рой Я, которую в октябре 2011 года, как утверждают, похитили, изнасиловали и удерживали у себя военные в штате Качин. Указав, что законопроект о насилии в отношении женщин разрабатывается при содействии Организации Объединенных Наций, ей сообщили, что дела о насилии в отношении женщин расследуются и виновные привлекаются к суду. Однако материалы таких дел представлены не были. Предписание о доставлении в суд, поданное в Верховный суд супругом Сумлут Рой Я в январе 2012 года, был отклонен на основании недостаточности доказательств.

40. Как и в штате Качин, большинство населения штата Чин исповедуют христианство. Ранее Специальные процедуры направили совместное сообщение о нарушениях их права на свободу вероисповедания; об использовании принудительного труда при строительстве монастырей и пагод; конфискации земли; принудительном или насильственном изменении вероисповедания. Специальный докладчик впоследствии слышала, что принудительные или насильственные обращения продолжают при содействии государственных национальных школ по усовершенствованию знаний в приграничных районах (или школы На Та Ла), и помимо буддийской индоктринации учащихся этих школ дискриминация продолжается после завершения учебы, так как, по сообщениям, учащимся гарантируются государственные должности, только если они являются буддистами²⁶. Христиане продолжают сталкиваться с трудностями при получении разрешений на строительство церквей и проведение массовых религиозных мероприятий. Вызывают беспокойство также незаконные аресты, задержания, жестокое обращение и пытки, применяемые в отношении работников церквей, священников и миссионеров.

41. После подписания предварительного соглашения о прекращении огня между правительством и Кайинским национальным советом в январе 2012 года некоторые формы нарушения прав человека заметно пошли на убыль, тогда как другие по-прежнему вызывают серьезную обеспокоенность, в том числе нападения военных на мирных жителей, внесудебные казни, незаконные аресты и задержания, жестокое обращение и применение пыток к гражданским лицам, подозреваемым в связях с этнической вооруженной группой. Обвинения в преступлениях сексуального характера, принудительная вербовка военными и ограничение свободы передвижения и торговли также наблюдались в некото-

²⁶ Chin Human Rights Organization, "Thematic briefing: the state of freedom of religion or belief for Chin in Burma/Myanmar 2013", 21 January 2014.

рых районах штата Кайин. Увеличилось число армейских объектов²⁷. Кроме того, в штатах Кайин и Мон сообщалось о случаях, связанных с применением принудительного труда, захвата земли, разрушения окружающей среды и вымогательства²⁸.

42. За период, прошедший после подписания в 2012 году совместного плана действий, призванного положить конец вербовке детей, обеспечить их освобождение и реабилитацию, было отпущено около 364 детей и молодых людей, в том числе 91 — 1 августа 2014 года. Хотя такие результаты можно только приветствовать, судя по сообщениям, ситуация не улучшается столь быстрыми темпами, как это предусматривалось. Вербовка военными детей, по всей видимости, продолжается, хотя и в меньшем масштабе. Доступ для целевой группы по стране Организации Объединенных Наций к военным объектам улучшился, но по-прежнему ограничен требованием об уведомлении за 72 часа. Большинство освобождений обеспечивается механизмом подачи жалоб Международной организации труда или в результате жалоб, поданных по горячей линии целевой группы по стране. Специальный докладчик тем не менее не получала сведений от пограничных сил о выявленных и освобожденных детях, что предусматривается совместным планом действий. Практика подделки данных о возрасте в документах также, видимо, продолжается и ни как не контролируется. Ограниченные меры по подотчетности, принятые на данный момент, не остановили вербовку несовершеннолетних несмотря на ее незаконность. Система стимулирующих квот военнослужащих, по имеющимся сообщениям, продолжает увеличивать спрос на новобранцев и способствовать вербовке несовершеннолетних.

2. Столкновения между сообществами

43. В штате Аракан Специальный докладчик посетила два лагеря для внутренне перемещенных лиц в окрестностях Ситтве, организованных после вооруженных столкновений в 2012 году, где она воочию увидела, в каких трудных условиях существуют оба сообщества. Многие из перемещенных лиц находятся в лагерях в течение двух лет, не имея нормального доступа к основным услугам и средств к существованию. Она считает ситуацию прискорбной, но заметила, что условия в лагере для представителей народа рохингья, безусловно, хуже. Ограничение свободы передвижения серьезно сказывается на осуществлении основных прав, в частности на медицинское обслуживание и доступность средств к существованию, продуктов питания, водоснабжения и санитарии, а также образования. Несмотря на то что местные органы здравоохранения разместили там дополнительных медицинских работников и развернули мобильные клиники, Специальному докладчику поступали тревожные сообщения о смертных случаях в лагерях, связанных с отсутствием скорой медицинской помощи, а также в результате предотвращаемых, хронических или связанных с беременностью состояний. В связи с вынужденным отъездом международных НПО, осуществляющих неотложное медико-санитарное обслуживание, и с тем, что гуманитарные организации еще не заработали на полную мощность после нападений на представителей Организации Объединен-

²⁷ Karen Human Rights Group, “Truce or Transition? Trends in human rights abuse and local response in Southeast Myanmar since the 2012 ceasefire”, 13 May 2014.

²⁸ Human Rights Foundation of Mondland-Burma, “In pursuit of justice: reflections on the past and hopes for the future of Burma”, 8 July 2014.

ных Наций и гуманитарных организаций в марте 2014 года, теперь ограничен доступ и возможности для взаимодействия с правительством по предоставлению услуг и проведения мониторинга, в том числе для сбора данных. Хотя в июле «Врачам без границ» правительство предложило вернуться, меморандум о взаимопонимании, необходимый для возобновления деятельности, был подписан только в сентябре, как сообщалось, из-за противодействия сообщества. Тяжелейшая ситуация с медико-санитарным обслуживанием нуждается в незамедлительном решении. Правительство должно выполнить свои обязательства по предоставлению соответствующих услуг и обеспечить доступ и безопасность тем гуманитарным организациям, которые могут предоставить помощь по спасению жизней.

44. Специальный докладчик обеспокоен распространением недостоверных слухов и ложной информации об условиях жизни в лагерях, о качестве помощи, оказываемой одному сообществу по сравнению с другим, а также предполагаемыми намерениями и поведением членов разных сообществ, которые впоследствии начинают восприниматься как реальные. Следует активизировать меры по пресечению дезинформации такого рода, которая служит только росту напряженности и враждебности и усилению ощущения дискриминационного обращения. Необходима достоверная информация об условиях в обоих лагерях и положении обоих сообществ и их реальная оценка.

45. Специальный докладчик признает, что Аракан — один из беднейших штатов в Мьянме, давно испытывавший отсутствие внимания и недостаточное развитие. Она лично убедилась в том, как живут некоторые члены буддийского сообщества ракхайн, не имея удобств и получая минимум основных услуг. Она ощутила то чувство обиды и дискриминации, которое испытывает буддийское сообщество ракхайн, которое тоже надо понять и признать и учитывать их заботы, пытаясь устранить коренные причины столкновений между сообществами. Правительство должно активизировать усилия по решению издавна существующих проблем социально-экономического развития в штате Аракан, в частности путем расширения сотрудничества с международным сообществом.

46. Однако ситуацию следует оценивать точно. В силу отсутствия у него правового статуса сообщество рохингья продолжает подвергаться систематической дискриминации, которая включает ограничения на свободу передвижения, на доступ к земле, продовольствию, воде, образованию и медицинскому обслуживанию, на регистрацию браков и рождений. Нарушения прав человека, с которыми сталкивается сообщество рохингья, регулярно документально фиксировалось каждым Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме. Они включают суммарные казни, насильственные исчезновения, пытки, принудительный труд и вынужденное перемещение, а также изнасилования и другие виды преступлений сексуального характера. Эти обвинения должны быть расследованы и рассмотрены с привлечением виновных к ответственности.

47. Сложная обстановка для деятельности международных НПО и Организации Объединенных Наций также вызывает обеспокоенность — продолжают поступать сообщения об угрозах, запугивании и нападениях на сотрудников. Среди буддийского сообщества ракхайн и даже на разных уровнях власти существует представление о предвзятости и дискриминации в оказании помощи, которая предоставляется в течение многих лет. Специальный докладчик пола-

гает, что необходимо активизировать усилия по изменению этих представлений и что это общая ответственность всех заинтересованных сторон. Международным организациям следует и далее соблюдать гуманитарные принципы, а правительство должно выполнить свои обязательства относительно охраны и безопасности, включая привлечение к ответственности лиц, совершивших нападения на помещения международных НПО и Организации Объединенных Наций в марте 2014 года, в соответствии с его собственными публичными заверениями. Специальный докладчик была проинформирована о том, что в апреле 2014 года в связи с этим были арестованы 12 человек, но у нее нет никаких дальнейших сведений об этом деле.

48. Специальный докладчик также обеспокоена положением трех сотрудников международных НПО, которые были арестованы в связи с беспорядками в 2012 году и остаются за решеткой. Она считает, что они были арестованы по ложным обвинениям и им отказано в праве на справедливое судебное разбирательство и надлежащую законную процедуру. Она призывает к их немедленно освобождению.

49. Эта ситуация имеет и региональные аспекты: с начала вооруженных столкновений в июне 2012 года, по оценкам, 87 000 человек (в основном рохингья, но среди них есть также и бангладешцы) отправились по морю с целью пересечь границу между Мьянмой и Бангладеш, нередко на утлых суденышках, в опасных условиях, направляясь в такие страны, как Австралия, Индонезия, Малайзия и Таиланд²⁹. Фактически УВКБ отмечает свыше 20 000 нелегальных отправок по морю только за первое полугодие 2014 года.

50. Учитывая множество серьезных проблем, вызывающих обеспокоенность, срочно необходимо продолжение участия правительства в поиске как незамедлительных, так и долгосрочных решений. Важнейшее значение будут также иметь меры, направленные на содействие конструктивному сотрудничеству с международным сообществом. При обсуждении возможных решений с правительством штата Аракан Специальному докладчику был представлен краткий обзор плана действий штата, но она не имела возможности реально изучить документ. Хотя ей сообщили об институциональных и кадровых изменениях и введении дополнительных услуг, за исключением межконфессиональных диалогов, в плане отсутствуют меры по сокращению напряженности и примирению между двумя сообществами. Она также обеспокоена тем, что план правительства по долгосрочному мирному существованию, вероятно, приведет к постоянной сегрегации этих сообществ.

51. Вопросы, касающиеся терминологии и гражданства, требуют особо щепетильного подхода. Специальному докладчику неоднократно напоминали, что ей не следует использовать термин «рохингья», поскольку он не признается правительством. В этой связи она отмечает, что права меньшинств на самоидентификацию на основе их национальных, этнических, религиозных и языковых характеристик относятся к обязательству государств обеспечить отсутствие дискриминации в отношении отдельных лиц и групп — это один из центральных принципов международного права в области прав человека. Различные органы, учрежденные на основе договоров в отношении прав человека, и

²⁹ UNCHR, “South-East Asia: irregular maritime movements, January-June 2014” August 2014.

межправительственные органы, в том числе Комитет по правам ребенка, Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея, используют термин «рохингья», поскольку именно так предпочитает называть себя это меньшинство, и этот выбор и самоидентификацию следует уважать.

52. Специальному докладчику также неоднократно говорили, что гражданство остается главным вопросом и возможным решением. Ей сообщили о возглавляемом правительством эксперименте по проверке гражданского статуса мусульман в лагере для временно перемещенных лиц в городе Мьебон. У участвующих будут проверены заявления и документы для определения наличия у них права на гражданство по Закону о гражданстве 1982 года, с последующим предоставлением им гражданства в случае одобрения правительственной комиссией. Хотя окончательный итог этого процесса пока не известен, ей сообщили, что некоторые рохингья приняли участие в этой программе добровольно. Тем не менее сохраняется обеспокоенность в связи с обозначением этнической принадлежности (по имеющимся сведениям, «бенгали», «каман» или вообще без указания) в бланках и отсутствием прозрачности и информации об эксперименте. Многие внутренне перемещенные лица не совсем понимают и не доверяют ему. Кроме того, отсутствуют четкие сроки каждого этапа этого процесса, в том числе возможного предоставления гражданства.

53. При обсуждении вопроса о гражданстве Специальному докладчику неоднократно напоминали, что в Мьянме следует соблюдать верховенство права. В этой связи многими высказывались возражения против какого бы то ни было пересмотра или реформы Закона о гражданстве 1982 года. Однако законы по своей природе постоянно развиваются. Как показывает процесс реформ в Мьянме, в законы могут и должны вноситься поправки всякий раз, когда в них обнаруживаются какие-либо пробелы или несоответствие международным нормам. Закон о гражданстве 1982 года противоречит международному праву и обязательствам Мьянмы в качестве стороны Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 9) и Конвенции о правах ребенка (статья 7), а также общим положениям Всеобщей декларации прав человека (статья 15); таким образом, его нельзя освобождать от реформирования.

54. Специальный докладчик также посетила Мандалай и посмотрела места, где происходили другие недавние случаи столкновений между сообществами. Ей была предоставлена подробная информация о мерах, принятых правительством по подавлению насилия и решению вопроса о совершенных преступлениях, которая разительно отличалась от информации, полученной от представителей гражданского общества, в которой утверждалось об изначальном бездействии государства в отношении прекращения насилия и отсутствии прозрачности в проведении расследований и произведенных арестах. Были высказаны предположения о том, что эти столкновения были намеренно рассчитаны по времени возможными подстрекателями из организованных преступных групп с целью дестабилизации или подрыва политической деятельности оппозиции. Специальный докладчик не намерена проводить проверку этих утверждений.

55. На встречах с различными межконфессиональными группами и представителями гражданского общества неоднократно освещались вопросы истории религиозного плюрализма и терпимости в Мьянме. Однако беспорядки в Мандалае и до этого в других районах страны свидетельствуют, что не следует

воспринимать как само собой разумеющееся дружественные отношения и согласие между различными религиозными и этническими сообществами. Возобновляющиеся вспышки насилия в столкновениях между сообществами свидетельствуют о возрастающей враждебности к мусульманам и другим меньшинствам. В этом отношении Специальный докладчик считает обнадеживающими усилия местных групп, созданных в Мандалае с целью активного противодействия этой тенденции. Она обеспокоена распространением враждебных высказываний и подстрекательством к насилию, дискриминации и вражде в средствах массовой информации и в интернете, разжигающих вражду и порождающих новое насилие. Следует активизировать противодействие этой тенденции. В качестве первоочередного шага необходимо всеобъемлющий комплекс мер, охватывающий пересмотр действующего законодательства с целью запрета агрессивных высказываний и борьбы с ними и, в случае необходимости, принятие дополнительных мер, которые должны соответствовать международным нормам в области прав человека, предусматривать точное толкование и применяться судебными органами во избежание чрезмерного ограничения свободы выражения мнений. Однако новое законодательство или более строгое применение существующих норм ни в коем случае не является панацеей в подавлении агрессивных высказываний. Это должно сопровождаться комплексом политических мероприятий, направленных на устранение коренных причин и оснований для недовольства, содействием диалогу и изменению менталитета и дискурса. Они должны включать меры по повышению осведомленности, а также поддержку инициатив в отношении сотрудничества между сообществами и конфессиями. В этой связи важная роль принадлежит средствам массовой информации и Совету по вопросам прессы. Наряду с этим политические лидеры и государственные должностные лица несут особую ответственность, и в этой связи приветствуется прозвучавший в начале июля ясный публичный призыв президента Тейн Сейна положить конец агрессивным высказываниям и подстрекательству. Другим занимающим высокие посты должностным лицам также следует выступать против агрессивных высказываний. Правительству рекомендуется полностью использовать Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебному отношению и насилию. В Плане действий предусмотрены различные меры по предупреждению случаев разжигания ненависти и реагированию на них, одновременно отстаивая право на свободу мнений и их свободное выражение, свободу вероисповедания и убеждений и другие свободы.

С. Экономические, социальные, культурные права и права в области развития

56. Вопросы земельных прав, в частности захват и конфискация земли, а также принудительное выселение, остаются одной из главных проблем, требующих решения. Сообщения о случаях захвата земли, разрушения окружающей среды и вымогательства поступают из всех районов страны. Большинство жалоб, полученных Национальной комиссией по правам человека Мьянмы, касаются земельных прав, и для решения этой проблемы созданы различные парламентские комиссии.

57. Это сложные проблемы, требующие реформирования законодательной и институциональной систем, регулирующих землепользование и землеустройство и совместное использование ресурсов, а также землевладение. В настоящее время законодательная основа, в частности статья 37 Конституции, которая предусматривает, что государство является конечным собственником всех земель и природных ресурсов, и статья 29 Закона о фермерских землях, которая позволяет государству конфисковывать любые земли для реализации какого-либо проекта в национальных интересах, в сочетании с тем фактом, что большинство землепользователей не имеют документов, подтверждающих право собственности на землю, на которой они живут и которую они возделывают, оставляют их беззащитными перед принудительными выселениями, потерей средств к существованию и ограничением доступа к средствам правовой защиты.

58. В свете утверждений о чрезмерном применении силы полицией, а также о незаконных арестах и судебном преследовании людей, мирно протестующих против принудительного выселения и конфискации земли, необходимы изменения в реагировании на протесты населения по земельным вопросам, а также в рассмотрении жалоб, поступающих в различные органы. Этим вопросам следует уделять первоочередное внимание в соответствии с нормами в области прав человека, включая доступ к надлежащим средствам правовой защиты.

59. Специальный докладчик была также потрясена полученной информацией относительно последствий крупномасштабных проектов в области развития, в частности для уязвимых групп, таких как бедные слои населения сельских районов, перемещенные лица и возвратившиеся, этнические сообщества и дети, а также женщины, находящиеся в уязвимом положении. Поэтому важно, чтобы всегда проводилась оценка экологических и социальных последствий и выполнялись рекомендации, чтобы была широко представлена и доступна соответствующая информация о проектах в области развития и чтобы затронутые сообщества имели возможность принимать активное, беспрепятственное и значимое участие в оценочной и аналитической деятельности, разработке и планировании проектов, а также в осуществлении, мониторинге и оценке таких проектов.

60. Специальный докладчик приветствует утверждение Мьянмы в качестве официального «кандидата» в качестве страны для реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей — глобального стандарта для обеспечения прозрачности платежей, относящихся к природным ресурсам. Присоединение к этой международной группе — государственная задача повышения прозрачности данного сектора и совершенствования управления нефтяными, газовыми и минеральными ресурсами.

61. Специальный докладчик также приветствует постоянную приверженность правительства развитию и реализации экономических, социальных и культурных прав. Она отмечает прогресс, достигнутый в этой области, в том числе в отношении секторов здравоохранения и образования, и рекомендует увеличить инвестиции в сектор государственных услуг в целом в целях обеспечения приемлемых по стоимости и доступных услуг здравоохранения, образования и охвата системами социального обеспечения в соответствии с международными обязательствами Мьянмы.

62. В ближайшие годы правительству представится возможность перспективного управления процессами развития и инвестирования в целях обеспечения основанной на правах и ориентированной на население формы устойчивого развития, всеобъемлющего экономического роста, сокращения нищеты и справедливого распределения ресурсов путем дальнейшего реформирования соответствующей законодательной, институциональной и административной систем, а также изменения менталитета и практики. В этом следует руководствоваться соответствующими основными международными нормами, включая руководящие принципы в области ведения бизнеса и прав человека и основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития.

D. Верховенство права и отправление правосудия

63. Действующая Конституция Мьянмы была принята после проведения референдума в 2008 году. Ее принятие было подвергнуто широкой критике как некорректное по существу как с точки зрения содержания, так и процедуры. Предпринимаемые в настоящее время попытки конституционной реформы дают возможность реализации некоторых из этих критических замечаний. Следует отметить, что одной из приоритетных задач, определенных в процессе различных консультаций по этому вопросу, является изменение существующей сегодня весьма обременительной процедуры внесения поправок в Конституцию.

64. Статья 436 предусматривает порядок одобрения предлагаемых поправок в Конституцию. Как указано в одном исследовании, в мире нет больше конституции, для внесения поправки в которую требуется одобрение более чем 75 процентов членов обеих палат или военным предоставлено право вето на конституционные поправки³⁰.

65. Предыдущий Специальный докладчик неоднократно призывал к внесению изменений в Конституцию в соответствии с международными нормами (см. A/HRC/22/58, A/68/397 и A/HRC/25/64). Чтобы военные подлежали верховенству права и гражданскому контролю, необходимо внести поправки в статьи 20 b), 40 c), 74, 109 b), 141 b), 232 b), 293 b), 343 b) и 445. Притом что большинство этих положений наделяет военных широкими полномочиями и функциями, широкое толкование статьи 445 дополнительно гарантирует, что они никогда не будут привлекаться к ответственности за нарушения прав человека, совершенные в прошлом и настоящем. Президент, в свою очередь, обладает судебным иммунитетом в отношении любого неправомерного осуществления полномочий и может быть привлечен к ответственности только в порядке импичмента в соответствии со статьей 215.

66. Положения об основополагающих правах, которые содержатся в главе VIII Конституции, касаются в целом прав граждан, хотя встречаются указания на «любое лицо»³¹. Права, рассматриваемые в главе VIII, нередко определяются словами «в соответствии с законом» или аналогичными формулировками, что, очевидно, допускает отрицание указанного права частично или пол-

³⁰ Bingham Centre for the Rule of Law, “Constitutional reform in Myanmar: priorities and prospects for amendment”, January 2014.

³¹ Многие из прав человека, которыми Конституция наделяет граждан, в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах принадлежат всем людям.

ностью. Ограничения прав чрезмерно расширены почти во всех случаях и носят весьма неопределенный и субъективный характер³². Наряду с этим статья 382 устанавливает, что «права, предоставляемые в данной главе, ограничиваются или аннулируются принятием закона», чтобы силы обороны и армия могли «обеспечивать мир и безопасность». Это довольно далеко выходит за рамки ограничений, разрешенных международным правом в области прав человека, поскольку позволяет ограничивать или отменять не допускающие отступлений права в условиях чрезвычайного положения и, возможно, при других обстоятельствах³³. Так же проблематичны некоторые обязанности, предусмотренные в Конституции, поскольку они ограничивают права частных лиц по субъективным основаниям. Например, возможно толкование статьи 383 как означающей, что любой, кто критикует правительство или политику государства или отдельных членов правительства или военных, может быть обвинен в нарушении «обязанности отстаивать б) единство национальной солидарности». Заслуживает внимания тот факт, что в Конституции не упоминается применение пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также презумпции невиновности, пока вина не доказана в установленном порядке.

67. Хотя статья 11(а) предусматривает разделение властей, Конституция обеспечивает большую концентрацию властных полномочий в руках президента и в значительной мере главнокомандующего вооруженными силами, который при определенных обстоятельствах обладает, возможно, даже большей властью, чем президент³⁴. Статья 19 предписывает следующие основные принципы правосудия: а) независимое отправление правосудия в соответствии с законом; б) отправление правосудия в открытом судебном заседании, если только это в иных отношениях не запрещено законом; с) гарантирование во всех случаях права на защиту и права на обжалование согласно закону; а статья 21 гарантирует право каждого гражданина на равенство, свободу и справедливость. Однако продолжают поступать жалобы на то, что нередко доступ к правосудию закрыт, а также постоянные заявления о вмешательстве в принятие судебных решений со стороны исполнительной власти или высших судебных органов, а также о высоком уровне коррупции в системе судопроизводства.

68. Более того, как стало известно Специальному докладчику, некоторые разбирательства все еще проводятся путем закрытых слушаний, без юридического представительства или без представления доказательств или на основании подтасованных фактов и в соответствии с произвольными решениями судей. Кроме того, адвокаты сталкиваются с большими трудностями, начиная с отсутствия информации о дне и месте проведения судебных разбирательств и заканчивая невозможностью проведения конфиденциальной беседы с задержанными до суда.

69. Специальный докладчик обеспокоена непрекращающимися сообщениями о применении пыток во время допросов. Она встречалась с двумя заключенными, осужденными по Закону о взрывчатых веществах и Закону о незаконных ассоциациях. Оба утверждали, что их непрерывно допрашивали в течение нескольких дней и подвергали пыткам и жестокому обращению. Один заявил, что

³² Например, ограничения в статьях 354, 365 и 376.

³³ См. пункт 2 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах.

³⁴ Yash Ghai, "The 2008 Myanmar Constitution: analysis and assessment", 2008.

его принуждали к совершению гомосексуальных действий с другим заключенным, и оба говорили о том, что представленные в качестве доказательств фотографии были сфабрикованы. Эти случаи аналогичны полученной информации о произведенных качинскими военными незаконных арестах и пытках во время допросов людей, обвиняемых в принадлежности к АНК. Она также получила сообщения о задержанных рохингя — мужчинах и женщинах, — которые подвергались пыткам и жестокому обращению. Несмотря на утверждения властей о том, что им не известно об этих случаях и что они не располагают информацией о применении пыток и жестокого обращения во время допросов, Специальный докладчик полагает, что эти обвинения нуждаются в срочном, эффективном и беспристрастном расследовании; ответственные за них сотрудники правоохранительных органов должны быть привлечены к ответственности.

70. Специальный докладчик положительно оценивает 15 амнистий, предоставленных заключенным за период после образования нового правительства. Она отмечает, что самое последнее президентское помилование от 30 декабря 2013 года (по которому освободили более 41 заключенного), включало осужденных по разным законам, таким как Закон о мирных собраниях и мирных шествиях, Закон о незаконных ассоциациях, статьи 122, 124 а) и 505 Уголовного кодекса и Закон о чрезвычайном положении 1950 года. Однако под стражей остаются еще несколько политических заключенных, которые не попали под эти амнистии или были недавно арестованы по тем же законам. Специальный докладчик поставила перед властями вопрос об этих делах, в том числе У Тун Аунг и У Кьяв Хла Аунг, и обратилась с призывом об их пересмотре и освобождении заключенных в первоочередном порядке. Специальный докладчик также призывает власти отменить условия, наложенные на предыдущие освобождения, и все оставшиеся ограничения в отношении освобожденных.

71. В этой связи Специальный докладчик приветствовала сообщение о том, что Комитет по рассмотрению дел осужденных продолжит проводить регулярные ежемесячные совещания. Она рекомендует правительству продолжить взаимодействие с этим важным органом по освобождению всех оставшихся политических заключенных и выполнить обещание президента Тейн Сейна. С этой целью она рекомендует правительству тесно сотрудничать с гражданским обществом в текущей работе по разработке определения «политический заключенный».

72. Несмотря на обнадеживающие масштабы и темпы процесса законодательной реформы, сохраняются вызывающие беспокойство проблемы в отношении отсутствия обсуждения законопроектов, при этом некоторые законы разрабатываются тайно, публикуются на поздней стадии, когда остается мало времени для замечаний, или без указания, куда следует подавать замечания. Крайне необходимо усиление координации, прозрачности, последовательности и ясности процесса пересмотра законов, проведения консультаций и разработки проектов. Должны быть установлены четкие сроки, позволяющие проводить широкое обсуждение и надлежащее рассмотрение законопроектов. Наряду с этим необходимо активизировать усилия по расширению осведомленности о новых законах среди населения помимо их публикации в газетах и журналах.

73. Специальный докладчик обеспокоена в связи с разработанным в настоящее время пакетом законов о защите рас и религий, в который входят четыре

законопроекта о межконфессиональных браках, переходе в другую веру, многоженстве и регулировании рождаемости. Обеспокоенность вызывает то, что некоторые из этих законопроектов несовместимы с международными договорами, в частности с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцией о правах ребенка, стороной которых является Мьянма. Она поддерживает многочисленные призывы об изъятии законопроектов о переходе в другую веру и о межконфессиональных браках.

74. Специальный докладчик приветствует принятие и подписание нового Закона о Национальной комиссии Мьянмы по правам человека в апреле 2014 года. Она выражает надежду, что в открытом, прозрачном процессе с проведением консультаций будут отобраны и назначены новые члены комиссии, которая станет вновь учрежденным органом — независимым, эффективным и плюралистичным, представляющим широкий спектр многоэтнического общества и населения Мьянмы. Отметив, что определение прав человека в законе включает права, предусмотренные во Всеобщей декларации прав человека, она по-прежнему обеспокоена специальным указанием на права граждан, заложенные в Конституции, при этом неграждане исключаются. Она рекомендует тесное сотрудничество с УВКПЧ и другими структурами в развитии и укреплении потенциала Комиссии для выполнения ее важной функции и обязанностей в соответствии с Парижскими принципами.

75. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что Конституция и законы Мьянмы последовательно предусматривают, что большинством прав наделяются только граждане. В международном праве различия, например между гражданами и негражданами, возможны только в исключительных случаях и только если они необходимы для достижения законной цели государства и являются соразмерными с точки зрения достижения этой цели. Как заявил Комитет по ликвидации расовой дискриминации, «хотя некоторые из этих прав, такие как право участвовать в выборах, голосовать и выставлять свою кандидатуру, могут предоставляться только гражданам, права человека, в принципе, должны принадлежать доступными всем лицам»³⁵. Таким образом, негражданам должны быть предоставлены, например, права на свободу от произвольного лишения жизни, пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, рабства, произвольного или незаконного ареста, несправедливого суда, вмешательства в частную жизнь, принудительной репатриации, результатом которой могут стать пытки, принудительный труд, детский труд и нарушения гуманитарного права. Они имеют также право на вступление в брак, защиту в качестве несовершеннолетних, свободу выражения взглядов; мирные собрания и свободу ассоциации, равенство, свободу вероисповедания и убеждений, а также социальные, культурные и экономические права в целом, права трудящихся; и право на консульскую защиту. В частности, государства должны принимать эффективные меры, чтобы все неграждане обладали правом на получение гражданства без дискриминации³⁶.

³⁵ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30 (2004) о дискриминации неграждан, пункт 3.

³⁶ УВКПЧ, см. выше сноску 24, главы I и II.B.

V. Выводы

76. Мьянма переживает важный переходный период, радикальные реформы резко преобразовали политическую, экономическую и социальную ситуацию и положение в области прав человека за три года, прошедшие после образования нового правительства. Это следует признать и одобрить. Однако существуют признаки возможного отступления, которое, если не принять необходимых мер, может сорвать усилия Мьянмы, направленные на то, чтобы занять принадлежащее ей по праву место в качестве члена международного сообщества, который соблюдает и защищает права человека. Таким образом, вопросы прав человека должны быть в полной мере включены в институциональную, правовую и политическую системы Мьянмы, культуру уважения прав человека необходимо внедрять во всех государственных институтах и среди населения страны. Мьянма нуждается в дальнейшей поддержке и понимании для решения этих задач и продолжения следования по пути реформ. Она также нуждается в постоянном взаимодействии с международным сообществом, в частности посредством политического диалога, конкретных программ и практических действий. Соображения и рекомендации специального докладчика, следует надеяться, будут восприняты в этом духе и окажут содействие усилиям, которые Мьянма предпринимает на пути к уважению, защите и продвижению прав человека и достижению демократизации, национального примирения и развития.

VI. Рекомендации

77. Следующие рекомендации соответствуют предполагаемым основным направлениям деятельности Специального докладчика.

78. Для обеспечения прозрачности, всеобъемлющего характера, участия, свободных и справедливых выборов правительству следует реализовать систему и процесс выборов в соответствии с международными стандартами, гарантируя право на свободное выражение мнений, на свободу собраний и ассоциации; а также внести поправки в соответствующие законы и нормативные акты, затрагивающие право голосовать, проводить предвыборные кампании и выдвигать свою кандидатуру на выборах, обеспечивая отсутствие дискриминации между различными категориями гражданства и используя объективные и обоснованные критерии в отношении кандидатов, баллотирующихся на выборах в органы государственной власти.

79. Для обеспечения условий, стимулирующих расширение прав и возможностей гражданского общества и свободы выражения мнений, собраний и ассоциации, правительство должно осуществить:

а) безотлагательное расследование и судебное возмещение в случаях угроз, попыток запугивания и преследования в отношении средств массовой информации и активистов гражданского общества;

б) прекращение произвольных арестов и задержаний, а также несоразмерных приговоров в отношении активистов гражданского общества, фермеров и других правозащитников и активистов, равно как и профессиональных работников средств массовой информации;

с) урегулирование споров, касающихся средств массовой информации Временным советом по вопросам прессы;

d) пересмотр и дальнейшее внесение поправок в Закон о мирных собраниях и мирных шествиях и изменение законопроекта, касающегося регистрации организаций, в соответствии с международными нормами и стандартами;

e) незамедлительное и безоговорочное освобождение всех политических заключенных и незаконно задержанных, в том числе У Тун Аунг и У Кьяв Хла Аунг, и обеспечение отсутствия налагаемых на них условий, затрудняющих поиски работы, получение льгот и пособий и реинтеграцию в общество.

80. Существенное значение для достижения национального примирения имеет прекращение дискриминации и обеспечение защиты прав меньшинств. Это предполагает обеспечение соблюдения свободы вероисповедания и убеждений и осуществление культурных прав.

81. Что касается связанных с конфликтом и других проблем в области прав человека в этнических районах, правительству следует:

a) обеспечить более широкие консультации с гражданским обществом, женщинами и затронутыми сообществами, в особенности с представителями внутренне перемещенных лиц и беженцев, а также их полноценное и эффективное участие в мирном процессе и любых последующих политических диалогах;

b) обеспечить, чтобы любые соглашения о прекращении огня и будущие мирные процессы включали мониторинг, направленный на защиту прав человека;

c) организовать общенациональный процесс и механизм возвращения внутренне перемещенных лиц/беженцев, обеспечивая тесное сотрудничество и конструктивные консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, с тем чтобы инициативы по возвращению в места их постоянного проживания осуществлялись с их свободного, предварительного и осознанного согласия и обеспечивали их безопасность и достоинство, а также реинтеграцию в местные сообщества;

d) ратифицировать Конвенцию о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении; окончательно доработать национальную стратегию противоминной деятельности при полном обсуждении всех вопросов с соответствующими заинтересованными сторонами и при содействии международного сообщества;

e) безотлагательно расследовать и преследовать в судебном порядке сообщения о нарушениях прав человека, совершенных военнослужащими вооруженных сил и других военных формирований; предоставить в свободный доступ информацию об этих делах и их итогах;

f) расследовать все обвинения в вербовке и использовании малолетних бойцов; продолжать и активизировать реализацию существующих планов действий, включая освобождение малолетних бойцов и их реинте-

грацию в общество; ратифицировать Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка об участии детей в вооруженных конфликтах.

82. В отношении штата Аракан правительству необходимо принять следующие меры:

a) незамедлительное решение проблемы критической ситуации с медико-санитарным обслуживанием в лагерях для внутренне перемещенных лиц и на изолированных территориях, в том числе обеспеченных услугами в сравнительно недостаточном объеме, а именно народа рохингья, в том числе путем повышения потенциала государственных органов для предоставления надлежащих услуг здравоохранения;

b) предоставление отвечающих требованиям основных услуг, в том числе в лагерях для внутренне перемещенных лиц, отмена любых ограничений в отношении народа рохингья на свободу передвижения и других прав в целях обеспечения доступа к средствам к существованию, продовольствию, водоснабжению и санитарии, а также к образованию;

c) проведение расследований и судебного преследования в том, что касается действий лиц, виновных в нарушениях прав человека в отношении народа рохингья;

d) соблюдение права на самоидентификацию рохингья, равно как и других меньшинств в соответствии с международными нормами в области прав человека, в том числе воздерживаясь от побуждения международных субъектов занимать позиции, противоречащие таким нормам;

e) незамедлительное освобождение сотрудников международных НПО, заключенных под стражу в связи с беспорядками в июне 2012 года;

f) решение давно существующих социально-экономических проблем в штате Аракан в рамках подхода, ориентированного на вопросы прав человека, обеспечивая участие затронутых сообществ, в том числе путем расширения сотрудничества с международным сообществом;

g) разработка мер по примирению в качестве необходимого шага в перестройке интегрированных сообществ для включения плана действий штата Аракан.

83. В более широкой перспективе правительству следует использовать Рабатский план действий для разработки целостного комплекса мер по устранению коренных причин дискриминации в отношении расовых и религиозных меньшинств, а также напряженности и насилия в отношениях между сообществами и предупреждения актов подстрекательства к ненависти и реагирования на них, отстаивая международно признанные права человека.

84. Для обеспечения основанной на соблюдении прав и ориентированной на население формы устойчивого развития и защиты экономических, социальных и культурных прав правительству следует:

a) обеспечить проведение во всех случаях оценки социальных последствий крупномасштабных проектов, выполнить выработанные по их итогам рекомендации и предоставить в открытый доступ всю соответствующую информацию;

b) обеспечить проведение дальнейших реформ законодательной и институциональной основы регулирования землепользования и землеустройства, управления и совместного пользования ресурсами и землевладения в соответствии с международными стандартами.

85. В целях укрепления верховенства права правительству и парламенту необходимо принять следующие меры:

a) продолжение пересмотра и изменения законодательства с целью обеспечения их согласованности с международными стандартами в области прав человека;

b) организация процесса реформирования национального законодательства с четкими сроками и при усилении координации, прозрачности, последовательности и ясности в процессе пересмотра, обсуждений и разработки проектов законов;

c) обеспечение расширения участия гражданского общества и соответствующих заинтересованных сторон в разработке законодательства, в том числе путем всеобъемлющих консультаций с общественностью; а также разработка информационно-пропагандистских мероприятий в отношении законопроектов и вновь принятых законов.

86. Наряду с этим парламент должен внести поправки в Конституцию, обеспечивающие надление в надлежащем порядке правами человека всех в Мьянме, предусматривающие запрет на пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, а также презумпцию невиновности, пока вина не доказана в установленном порядке, и подчинение военных гражданской власти и верховенству закона.

87. Также правительству следует:

a) эффективно и своевременно проводить расследование обвинений в применении пыток и жестоком обращении в период задержания; обеспечить соблюдение прав обвиняемых, включая права на надлежащую законную процедуру и справедливое судопроизводство;

b) ускорить ратификацию Конвенции против пыток и Факультативного протокола к ней;

c) обеспечить, чтобы ни одно лицо, сотрудничающее с Организацией Объединенных Наций, не подвергалось репрессиям и чтобы по любым обвинениям своевременно проводилось расследование с предоставлением соответствующего возмещения вреда;

d) тесно взаимодействовать с системой обеспечения прав человека, включая органы, учрежденные на основе договоров, универсальный периодический обзор и специальные тематические процедуры;

e) ускорить создание в Мьянме отделения УВКПЧ, обладающего полным мандатом.

88. Международному сообществу следует продолжать конструктивно и критически заниматься положением в области прав человека в Мьянме и оказывать ей поддержку, в том числе посредством политического диалога и технической помощи, в продвижении реформ по выполнению ее обязательств в отношении прав человека.
