



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/60/Add.6
1 April 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подготовительный комитет
Четвертая сессия
Женева, 19-30 апреля 1993 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

СОСТОЯНИЕ ПОДГОТОВКИ ПУБЛИКАЦИЙ, ИССЛЕДОВАНИЙ И ДОКУМЕНТАЦИИ ДЛЯ ВСЕМИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Доклад Генерального секретаря

Добавление

1. Внимание Подготовительного комитета обращается на прилагаемый документ, озаглавленный "К более эффективной и интегрированной системе защиты прав человека Организацией Объединенных Наций", подготовленный г-ном Найджелом С. Родли. Это исследование было запрошено Центром по правам человека в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 45/155 от 18 декабря 1990 года и 46/116 от 17 декабря 1991 года.

2. Тема исследования соответствует пятой цели Всемирной конференции по правам человека; эта цель, изложенная в пункте 1 е) резолюции 45/155, является следующей:

"Сформулировать конкретные рекомендации по повышению эффективности деятельности и механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека посредством программ, нацеленных на то, чтобы поощрять, развивать и контролировать уважение к правам человека и основным свободам".

3. Пояснительные аннотации, выпущенные секретариатом Всемирной конференции и касающиеся темы нижеследующего исследования, содержатся в пунктах 13 и 14 документа A/CONF.157/PC/20.

К БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЙ И ИНТЕГРИРОВАННОЙ СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлено
Найджелом Родли

Примечание: Данный документ подготовлен для распространения в ходе на четвертой сессии Подготовительного комитета без технической редакции. Окончательный отредактированный вариант будет подготовлен к Всемирной конференции.

<u>Содержание</u>		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	Введение	1 - 6	4
II.	Историческая справка	7 - 28	6
III.	Отношения между недоговорными органами	29 - 30	14
A.	Взаимосвязь между конкретными национальными процедурами	30 - 34	14
B.	Отношения между тематическими органами - "супертематический орган"?	35 - 39	15
C.	Соотношение конкретных национальных механизмов и тематических механизмов	40 - 43	17
IV.	Отношения между недоговорными и договорными органами	44 - 51	18
V.	Модели и методы осуществления	52 - 53	20
VI.	Выводы и рекомендации: к более эффективной и интегрированной системе защиты	54 - 73	22
VII.	Резюме рекомендаций	74	27

I. Введение

1. Первым этапом деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека было установление стандартов. Как указывалось в исследовании, подготовленном для Генеральной Ассамблеи, "как представляется, повсеместно признается, что установление стандартов в области прав человека является одним из самых значительных и потенциально наиболее прочных достижений Организации Объединенных Наций" 1/. По-видимому, этот процесс будет продолжаться: несмотря на критические замечания по поводу слишком большого количества разрабатываемых международных стандартов, в этом же исследовании делается вывод о том, что "введение какого-либо моратория на установление новых стандартов является нежелательным и непригодным для работы" 2/.

2. Второй и (по мнению многих исследователей, включая автора настоящего исследования) крайне важный этап начался в конце 60-х годов с развитием механизма и процедур, направленных на обеспечение применения принятых стандартов. Для жертв нарушений прав человека, а также для национальных и международных неправительственных организаций, занимающихся их защитой, в настоящее время появилась надежда на то, что Организация Объединенных Наций продемонстрирует свой "серьезный" подход к разработанным ею стандартам, стараясь распространить их на государства-члены.

3. В настоящее время функцию контроля за соблюдением международных договоров по правам человека выполняют семь органов: Комитет по правам человека (КПЧ) 3/, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКУП) 4/, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (СЕРД) 5/, Группа трех по апартеиду 6/, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) 7/, Комитет против пыток (КАТ) 8/ и Комитет по правам ребенка (КПР) 9/. В соответствии со всеми договорами государства-участники обязуются периодически представлять доклады этим органам и участвовать в их рассмотрении этими органами. Три таких органа могут рассматривать межгосударственные

1/ A/44/668, пункт 146.

2/ Там же, пункт 7, рекомендация 25.

3/ Учрежден в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах.

4/ Учрежден Экономическим и Социальным Советом в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

5/ Учрежден в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

6/ Учреждена в соответствии с Международной конвенцией о пресечении преступления апартеида и наказании за него.

7/ Учрежден в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

8/ Учрежден в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

9/ Учрежден в соответствии с Конвенцией о правах ребенка.

жалобы относительно несоблюдения положений как по праву (СЕРД, статья 11 Конвенции), так и по договоренности между соответствующими государствами (КПЧ, статья 41 Пакта, и КАТ, статья 21 Конвенции). До настоящего времени межгосударственные жалобы не предъявлялись. Эти же три органа могут также рассматривать жалобы отдельных лиц при условии, что государства-участники согласны с такой процедурой (КПЧ, (первый) Факультативный протокол к Пакту; СЕРД, статья 14 Конвенции и КАТ, статья 22 Конвенции). Кроме того, КАТ может по собственной инициативе на основании статьи 20 Конвенции рассматривать информацию о явном систематическом применении пыток, за исключением тех случаев, когда государства-участники делают оговорки, предусмотренные в статье 28.

4. Договоры и в целом полномочия, которыми наделены комитеты, затрагивают лишь государства - участники этих договоров. Процесс ратификации договоров или присоединения к ним затягивается, и ни по одному из них не достигнута всеобщая ратификация. Однако Организация Объединенных Наций и, в частности, ее Комиссия по правам человека не могут игнорировать серьезные и широко распространенные нарушения прав человека в мире. В период с 1967 года по настоящее время она разработала ряд процедур для рассмотрения случаев таких нарушений. Одни процедуры являются общими, другие - тематическими, а некоторые представляют собой конкретные национальные процедуры. Их перечень содержится в приложении 1. Ключевые процедуры более подробно будут рассмотрены ниже.

5. Существуют две потенциальные ситуации:

А. Одна женщина, являющаяся гражданкой государства X, подвергается задержанию в условиях, дающих основания опасаться применения к ней пыток. Один из членов семьи обращается за помощью в Организацию Объединенных Наций. Впоследствии задержанное лицо подвергается суду по обвинению в уголовном преступлении. Оно приговаривается к смерти. Адвокат осужденной направляет в Организацию Объединенных Наций письмо, утверждая, что она осуждена на основании признания, полученного под пыткой, за ее мирные попытки вскрыть коррупцию официальных лиц. Государство X является участником Международного пакта о гражданских и политических правах и Факультативного протокола к нему, а также участником Конвенции против пыток и признает процедуру подачи индивидуальных жалоб в соответствии со статьей 22. В период подачи адвокатом жалобы могут быть потенциально задействованы следующие органы Организации Объединенных Наций: Комитет по правам человека, Комитет против пыток, Специальные докладчики по вопросу о пытках и по вопросу о казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, а также Рабочая группа по произвольным задержаниям.

В. Положение в области прав человека в государстве Y в течение ряда лет вызывает озабоченность. В борьбе против вооруженного восстания силы безопасности этого государства постоянно задерживают лиц, подозреваемых в симпатиях к оппозиции, допрашивают их под пыткой, зачастую отрицая факты содержания под стражей, а затем убивают лиц, подозреваемых в активном содействии повстанцам, иногда скрывая их трупы, а иногда оставляя их на месте, где их находят прохожие. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в государстве Y Комиссии по правам человека уже назначен. Авторитетная национальная неправительственная организация сообщает подробную информацию о предполагаемых массовых убийствах силами безопасности большинства жителей одной из деревень, причем на многих трупах видны следы пыток. Лица, которые не были убиты, уводятся войсками. Государство Y является участником Конвенции против

пытках. Массовые убийства могут касаться сферы деятельности Комитета против пыток (систематическая практика, согласно статье 20), Рабочей группы по насильственному или недобровольному исчезновению лиц, Специальных докладчиков по вопросу о пытках и по вопросу о казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, конфиденциальной процедуры рассмотрения сообщений о ситуациях, которые, по-видимому, свидетельствуют о систематических, достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека (резолюция 1503 (LVIII) Экономического и Социального Совета) и сферы деятельности Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в государстве Y.

По этим обоим гипотетическим случаям в дальнейшем может принять меры Генеральный секретарь, используя свои "добрые услуги" 10/ или "прилагая все свои силы" 11/. Кроме того, может быть задействован региональный механизм.

6. В связи с описанными выше гипотетическими, но, к сожалению, типичными ситуациями, возникают вопросы, касающиеся трех категорий взаимоотношений: об отношениях договорных органов между собой, об отношениях договорных органов с недоговорными органами и об отношениях недоговорных органов между собой. Поскольку вопросы, касающиеся отношений между самими договорными органами, подробно рассматривались в указанном выше исследовании Генеральной Ассамблеи 12/, в этом документе рассматриваются отношения между недоговорными органами и между недоговорными и договорными органами в целях определения того, какие шаги с точки зрения эффективной защиты прав человека могут быть предприняты для рационализации существующей системы. Автор, хотя это в принципе желательно, не намерен рассматривать концепции, представляющиеся ему слишком смелыми в современном политическом контексте и на современной стадии развития институтов, такие, как идея создания всемирного суда по правам человека. С другой стороны, такие идеи могли бы стать реальными после определенного периода эволюции, который мог бы начаться с принятием основных предложений, намеченных в настоящем докладе.

II. Историческая справка

7. Развитие серии международных договоров по правам человека было логичным, хотя отчасти оно явилось результатом конкретной политической конъюнктуры.

8. Политические факторы явно воздействовали на принятие Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Разработка Международных пактов на Генеральной Ассамблее затягивалась, и не было известно ни то, когда они,

10/ См. B.G. Ramcharan, Humanitarian Good Offices in International Law. (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1983).

11/ В ряде резолюций, начиная с резолюции 35/172 от 15 декабря 1980 года, Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря "прилагать все свои силы" в случаях вынесения смертных приговоров, когда основные гарантии не соблюдаются.

12/ См. выше сноску 1. См. также R. Higgins, "The United Nations: Some Questions of Integrity", 52 Modern Law Review 1, at 19 (1989) and M.G. Schmidt, "Individual Human Rights Complaints Procedures Based on United Nations Treaties and the Need for Reform", 41 International and Comparative Law Quarterly 645 (1992).

возможно, будут приняты и будут ли они приняты вообще, ни сколько потребуется времени для обеспечения широкой ратификации. Члены Организации Объединенных Наций уделяли первоочередное внимание борьбе против расовой дискриминации и, несомненно, понимали, что политический консенсус может возникнуть по какому-либо договору, направленному лишь на борьбу с этим особым видом нарушений прав человека. Разработка Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин началась в течение 10-летнего периода между принятием Пактов в 1966 году и их вступлением в силу в 1976 году, т.е. до того, как Пакты открыли четкие перспективы оказания помощи, и вновь потому, что конкретный вопрос мог бы скорее получить более широкую поддержку, чем всеобъемлющие Пакты. Аналогичные соображения, несомненно, применимы и к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, разработка которой началась в 1977 году, т.е. ровно через год после вступления в силу Пактов после получения требуемых 35 ратификационных грамот или документов о присоединении.

9. Однако эти различные документы имеют прочную логическую основу. Пакты необходимо касаются широкого круга прав человека в общем плане. В договорах, касающихся конкретной категории прав, проблема может рассматриваться более подробно. Так, например, не каждое нарушение прав человека может, подобно пыткам, рассматриваться в качестве преступления 13/. Лишь некоторые нарушения могут совершаться, если государство не в состоянии регулировать определенные виды поведения отдельных лиц. Другими словами, в специализированных договорах могут излагаться превентивные меры, репрессивные меры и правовые последствия нарушения общей нормы.

10. Необходимость в отдельном механизме является значительно менее очевидной. В самом деле, попытки возложить на Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, функцию наблюдения за выполнением Конвенции против пыток, были прекращены лишь по юридическим причинам, когда юрисконсульт Организации Объединенных Наций заявил, что в Пакт будет необходимо внести поправку для достижения этой цели 14/. Разумеется, соображения политического характера также играют свою роль. После принятия Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах наделение какого-либо квазисудебного органа экспертов, такого, как Комитет по правам человека, полномочиями осуществлять контроль за его соблюдением было слишком спорным. 21 год спустя Экономический и Социальный Совет создал именно такой Комитет для выполнения им своих функций согласно этому Пакту 15/.

13/ См. статьи 4-8 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

14/ E/CN.4/1981/WG.2/WP.6.

15/ Резолюция 1985/17 Экономического и Социального Совета от 28 мая 1985 года.

12. Проблема рационализации договорных механизмов выходит за рамки настоящего исследования 16/. Цель вышеизложенного - отделить факторы, ведущие к постепенной эволюции процедур, не основанных на договорах. Эту эволюцию гораздо проще объяснить последовательным и постоянным развитием политического стремления рассматривать на универсальной основе нарушения основополагающих норм человеческого достоинства.

12. Краеугольным камнем этого процесса явилось принятие в 1967 году Экономическим и Социальным Советом по рекомендации Комиссии по правам человека резолюции 1235 (XLII) от 6 июня 1967 года. В этой резолюции Совет уполномочил Комиссию "изучать информацию относительно грубых нарушений прав человека и основных свобод, как, например, в результате осуществления политики апартеида в Южно-Африканской Республике и в территории Юго-Западная Африка... и в результате проявления расовой дискриминации, особенно в Южной Родезии" и производить "тщательное изучение ситуаций, которые свидетельствуют о систематическом нарушении прав человека, как, например, в результате" этих же ситуаций.

13. Приведенные примеры отражают озабоченность политического характера, которая лежала в основе принятия этой резолюции. Комиссия долго считала, что не следовало обсуждать или, во всяком случае, принимать какие-либо меры по предполагаемым нарушениям прав человека в конкретных странах. Вследствие деколонизации в Организации Объединенных Наций появилось новое большинство, которое сочло нетерпимым продолжение политики апартеида и пережитки колониализма в южной части Африки. Впоследствии это выразилось в создании Комиссией в 1967 году Специальной рабочей группы экспертов по южной части Африки.

14. Однако новое большинство не стремилось полностью отказаться от прежней абстенционистской линии. Так, например, когда в конце 1967 года Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, принимая меры по информации, представленной неправительственными организациями (НПО), сослалась не только на положение в южной части Африки, но также и в Греции (после военного переворота 1967 года) и на Гаити (при президенте Франсуа Дювалье), реакция Комиссии была отрицательной. Она подняла вопрос о том, каким образом Комиссия и Подкомиссия должны рассматривать "сообщения" из неофициальных источников, содержащие утверждения о серьезных нарушениях прав человека. В результате по рекомендации Комиссии Экономический и Социальный Совет принял резолюцию 1503 (XLVIII) от 27 мая 1970 года.

15. Результатом принятия этой резолюции было изменение процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений, содержащих жалобы на нарушение прав человека, изложенной в 1959 году в резолюции 728F (XXVIII) от 30 июля 1959 года. В соответствии с этой резолюцией Секретариату поручалось ежемесячно составлять конфиденциальный список, содержащий краткие сведения о содержании таких сообщений и любые ответы, полученные от правительств. Такие списки распространялись в Комиссии и Подкомиссии, однако не подлежали обсуждению. Процедура 1503 предоставила систему официального рассмотрения неофициальных сообщений, когда они касаются "ситуаций, которые, по-видимому, свидетельствуют о систематических, достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав

16/ См. исследования, перечисленные выше в сносках 1/ и 13/. Достаточно сказать, что автор настоящего исследования разделяет скептицизм, высказываемый авторами этих документов при обсуждении трудностей, возникающих в связи с предложениями о создании какого-либо "супероргана" или "суперкомитета" для замены существующей сети договорных органов.

человека". Эта система характеризуется своим конфиденциальным характером. Таким образом, Подкомиссия, действуя в соответствии с резолюцией 1235, уже не могла открыто рассматривать информацию, представленную неправительственными организациями с целью добиться от Комиссии принятия публичного решения.

16. Это не означало, что Комиссия или Подкомиссия не могли действовать открыто; речь шла лишь о том, что они не могли действовать так, основываясь на информации из неофициальных источников: так или иначе, Специальная рабочая группа экспертов из года в год продолжала свою деятельность. Было также ясно, что формулировки резолюции 1235 носили общий характер 17/, хотя по смыслу определенный приоритет отводился в них положению в южной части Африки. Таким образом, вопрос о том, какие иные ситуации, свидетельствующие о грубых нарушениях прав человека, могли бы стать предметом рассмотрения, являлся главным образом политическим вопросом.

17. Первая такая ситуация возникла в Чили после насильственного свержения военным путем конституционного правительства президента Сальвадора Альенде в сентябре 1973 года. Широкое возмущение, вызванное как переворотом, так и его методами, включавшими массовые убийства, насильственные исчезновения и применение пыток, заставило Комиссию по рекомендации Подкомиссии и Генеральной Ассамблеи 18/ создать рабочую группу для расследования создавшегося положения 19/. В 1978 году рабочую группу сменил Специальный докладчик. Выполнение Специальным докладчиком своих функций продолжалось до 1990 года, когда оно было прекращено Комиссией, в связи с тем, что конституционное правительство, получившее мандат избирателей, готовилось к осуществлению государственной власти. С начала 80-х годов объектом пристального внимания Комиссии стали другие ситуации, рассматривавшиеся на основе докладов, подготовленных каким-либо специальным докладчиком, специальным представителем, специальным посланником, экспертом или, в случае соответствующей просьбы Комиссии, Генеральным секретарем. Ситуации, находящиеся в настоящее время в стадии изучения, перечислены в приложении 1.

18. На данном этапе следует отметить две другие характерные особенности с точки зрения внимания к положению в определенных странах. Первая состоит в наличии программы консультативного обслуживания и технической помощи. Преимущества этой программы открыты любому государству-члену, обращающемуся с соответствующей просьбой к секретариату. Эта программа включает широкий спектр мероприятий от подготовки сотрудников правоприменительных органов в области международных стандартов, относящихся к их функциям, до определения потребностей в справочном материале для сотрудников судебных органов. В ряде случаев Комиссия назначает экспертов для изучения потребностей в консультативном обслуживании для некоторых правительств. Это, как правило, имеет место в отношении новых правительств, пришедших к власти в начале

17/ В 1968 году Генеральная Ассамблея учредила также Специальный комитет [в составе трех государств-членов] по расследованию затрагивающих права человека действий Израиля в отношении палестинского народа и других арабов на оккупированных территориях. По определению, территориальный охват этой деятельности исключает подачу любой жалобы во внутренние инстанции.

18/ Резолюция 8 (XXVII) Подкомиссии от 21 августа 1974 года; резолюция 3219 (XXIV) Генеральной Ассамблеи от 6 ноября 1974 года.

19/ Резолюция 8 (XXXI) Комиссии по правам человека от 27 февраля 1975 года.

конституционного процесса после периода неконституционного правления, характеризовавшегося нарушениями прав человека, привлечшими внимание Комиссии либо в соответствии с процедурой 1503, либо через посредство Специального докладчика или представителя. Полномочия экспертов в области консультативного обслуживания обычно включают функцию изложения фактов, которая является весьма важной, поскольку ослабление внимания оказывалось преждевременным, чего опасался ряд (главным образом, неправительственных) наблюдателей. В настоящее время существует лишь один такой эксперт по Гватемале. Серьезной критике подвергается тенденция к продолжению изучения ситуации в рамках программы консультативного обслуживания, когда становится очевидным, что ситуация требует постоянного внимания: она указывает на отсутствие политической воли к надлежащему решению проблемы и подрывает и деформирует саму систему консультативного обслуживания. С другой стороны, наличие хоть какого-либо контроля предпочтительнее, нежели его отсутствие. Однако более подходящим путем является просьба к Генеральному секретарю о представлении соответствующего доклада, как это имело место в 1992 году в резолюции 1992/64 Комиссии от 3 марта 1992 года в отношении положения в области прав человека в Руандии.

19. Вторым фактором является введение постоянной функции контроля на местах. До настоящего времени это осуществлялось в рамках всеобъемлющего мирного урегулирования после периода интенсивного гражданского конфликта в тех местах, где Организация Объединенных Наций установила свое присутствие, оказывая содействие различным аспектам осуществления мирного соглашения. Развивая опыт, полученный в Намибии и Анголе, ЮНАК и ОНЮСАЛ первыми осуществляют эту форму контроля, которая в настоящее время в любом случае может иметь место лишь с согласия всех сторон, включая правительство. Специальные докладчики Комиссии по Ираку 20/ и по бывшей Югославии 21/ призвали к осуществлению такого контроля в отношении этих стран. Контроль такого рода мог бы нести важную превентивную функцию. Ожидаемая операция в Гаити может позволить накопить новый полезный опыт. Важно, чтобы такие операции не были оторваны от общей сферы деятельности Центра по правам человека и других компонентов деятельности Организации в области прав человека по вопросу о положении в соответствующей стране.

20. В период после введения так называемой открытой процедуры имели место многочисленные ситуации, характеризовавшиеся серьезными нарушениями, подобно тем, которые находились в стадии рассмотрения, но избежавшие официального открытого рассмотрения Комиссией. До 1991 года очевидным примером являлся Ирак. Нетрудно найти причину подобных упущений: члены Комиссии являются представителями правительств, а не независимыми судьями. Правительства зачастую рассматривают их функции как деятельность в своих или в государственных политических интересах, а не по существу какой-либо конкретной ситуации. В своей деятельности члены Комиссии могут оставаться безучастными к жертвам нарушений прав человека и пренебрегать институциональной честностью Организации Объединенных Наций, однако, к сожалению, это не является противоестественным и не вызывает удивления. Проблема состоит в том, чтобы найти институциональные формы, обеспечивающие беспристрастную защиту прав человека.

20/ A/47/367, пункты 17-26.

21/ Например, A/47/166-S/24809.

21. Развитие тематических механизмов является чрезвычайно важным средством решения этой проблемы. Первым подобным механизмом стала Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям, учрежденная Комиссией в 1980 году. Политической предпосылкой ее создания явилась озабоченность в связи с широко распространенной практикой задержаний с последующим сокрытием места нахождения задержанных лиц и отрицанием факта насильственного или иного задержания подозрительных "подрывных" элементов 22/. В частности, широко известны утверждения о том, что подобная практика в Аргентине касалась тысяч человек (эти утверждения были впоследствии подтверждены в ходе официального расследования, проведенного Аргентиной) 23/. Общеизвестно, что именно отсутствие политической воли разрешить проведение публичного расследования положения в Аргентине побудило Комиссию избрать менее прямой путь создания Рабочей группы. Документально доказано, что Аргентина активно добивалась того, чтобы полномочия этой Группы были как можно более расплывчатыми и как можно менее жесткими 24/. (Поскольку положение в этой стране в течение определенного времени рассматривалось в рамках "процедуры 1503", было очевидно, что ее тогдашнее правительство охотно соглашалось на нее, рассматривая эту процедуру в качестве ширмы, за которой можно было укрыться от открытого рассмотрения 25/.) В данном случае два слова в мандате Рабочей группы о том, что она должна действовать "эффективно" и "быстро" 26/, обеспечили базу для развития Группой широкого диапазона мероприятий, которые она проводит в настоящее время, включая призывы к незамедлительным действиям в случаях угрожающих насильственным исчезновениям, диалог с государствами в отношении утверждений о случаях и практике насильственных исчезновений, поездки в страны, где, как сообщается, подобная практика имеет место, и ежегодное представление докладов Комиссии по правам человека.

22. После создания первого тематического механизма стало возможным, опираясь на созданный им прецедент, заняться другими серьезными нарушениями прав человека. Первым таким событием явилось назначение в 1982 году Специального докладчика по вопросу о казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях. Это произошло в политической обстановке, характеризовавшейся двумя основными элементами. Первым элементом явилась озабоченность, уже высказанная Генеральной Ассамблеей по поводу распространения смертной казни во всем мире без обеспечения основных гарантий, таких, как справедливое судебное разбирательство или право обжалования, причем в некоторых случаях смертные приговоры выносились ретроактивно, т.е. на основе квалификации преступлений или санкциях, введенных после совершения соответствующих деяний 27/. Эта озабоченность явилась, в свою очередь, отражением того факта, что Шестой конгресс Организации Объединенных Наций по

22/ См., например, резолюцию 33/173 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1978 года.

23/ CONADEP, NUNCA MAS (Buenos Aires University Press, 1985).

24/ See J. Guest, Behind the Disappearances (Philadelphia, University of Pennsylvania Press 1990), chapter 15.

25/ Там же, главным образом, стр. 137-39.

26/ Резолюция 20 (XXXVI) Комиссии по правам человека от 29 февраля 1980 года.

27/ Резолюция 35/172 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1980 года.

предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1980 год) не смог принять решения по вопросу о смертной казни 28/. Поскольку консенсус по данному вопросу не был достигнут, было решено заняться вопросом злоупотребления смертной казнью. Вторым элементом явилась растущая осведомленность о широко распространенной практике внесудебных казней, т.е. практике убийства людей без судебного разбирательства, даже без какого-либо подобия суда. Этот вопрос уже затрагивался в резолюции Шестого конгресса по предупреждению преступности 29/, и при открытии тридцать восьмой сессии Комиссии в 1982 году Директор Отдела по правам человека обратил особое внимание на эту проблему. В самом деле он указал на ряд стран, где имеют место "намеренные убийства, совершаемые организованными властями", и которые, по-видимому, находятся вне сферы конкретного открытого изучения 30/. Комиссия постановила рекомендовать Экономическому и Социальному Совету назначить Специального докладчика по вопросу о казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, и Совет, следуя этой рекомендации, принял резолюцию 1982/35. Полномочия Специального докладчика были изложены в аналогичных формулировках, как и функции Рабочей группы, а его деятельность схожа с деятельностью Рабочей группы.

23. Следующим событием было назначение Специального докладчика по вопросу о пытках в 1985 году. При закрытии сороковой сессии Комиссии в 1984 году Помощник Генерального секретаря по правам человека отметил необходимость завершить охват трех "основных явлений", т.е. создать механизм по установлению фактов в отношении пыток, подобно тому, как это было сделано в отношении насильственных исчезновений и казней без надлежащего судебного разбирательства 31/. В следующем году он вновь поставил этот вопрос, и Комиссия приняла соответствующее решение 32/.

24. Фактически соответствующее предложение было сделано ранее на Генеральной Ассамблее в 1977 году 33/. Однако его осуществление стало возможным лишь в следующем десятилетии благодаря другому сочетанию факторов: существованию Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям и назначению Специального докладчика по вопросу о казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; завершению Комиссией в 1984 году разработки Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и ее принятию Генеральной Ассамблеей в том же году; расширению осведомленности международного

28/ A/CONF.87/Rev.1, глава IV, доклад Первого комитета, приложение.

29/ Там же, глава I.

30/ E/CN.4/1982/SR.1.

31/ E/CN.4/1984/SR.63, пункт 48.

32/ E/CN.4/1985/SR.27, пункт 42.

33/ A/C.3/32/SR.37.

общественного мнения о существовании практики пыток на волне кампании 1984 года против пыток, начатой крупной неправительственной организацией 34/; и призыву ответственного сотрудника секретариата.

25. Так постепенно развивались три механизма, предназначенные для борьбы с тремя видами преступных нарушений прав человека. На практике мы видим поэтапный подход, соответствующий скорее эволюционным, нежели революционным методам деятельности правительственных и в особенности неправительственных учреждений.

26. Тем временем в 1986 году Комиссия создала свою первую процедуру, касающуюся так называемых основных свобод, в частности свободы совести, в виде института Специального докладчика по вопросу об осуществлении Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. К 1991 году она учредила Рабочую группу по произвольным задержаниям, в круг ведения которой входят задержания, несовместимые с такими основными свободами, как свобода выражения, ассоциаций и собраний, а также, по-видимому, свободы совести. В 1990 году Комиссия создала также механизм для защиты особой категории жертв: она назначила специального докладчика по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии. Другие докладчики, например по вопросу о расизме, будут назначены в недалеком будущем.

27. Еще, в 1950 году выдвигались предложения о введении поста Верховного комиссара по правам человека для рассмотрения жалоб о нарушениях прав человека 35/. В начале 80-х годов Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств изучила идею создания такого поста. Разумеется, эти предложения или предшествовали созданию тематического механизма, или были рассмотрены в самом начале его деятельности. Создавая такие механизмы, Комиссия, вероятно, вплотную подошла к охвату спектра нарушений прав человека, на который распространялась бы значительная часть возможных полномочий предложенного поста Верховного комиссара по правам человека.

28. Кроме того, помимо официального механизма, следовало бы напомнить о роли добрых услуг Генерального секретаря. Поскольку эта миссия, как правило, функционально отождествляется с тихой дипломатией, невозможно глубоко изучить ее в настоящем исследовании 36/. Достаточно сказать, что сменявшие друг друга Генеральные секретари осуществляли свою миссию добрых услуг в гуманитарных целях, а также с целью предупреждения или смягчения международной напряженности и конфликтов. В самом деле Генеральная Ассамблея неоднократно побуждала Генерального секретаря "прилагать все свои силы" в случаях угрозы произвольных казней. Разумное использование добрых услуг в совокупности с деятельностью другого механизма может внести важный вклад в дело защиты прав человека. Это потребует от секретариата проведения тонкой и искусной политики на основе стратегического мышления.

34/ Torture in the Eighties (London, Amnesty International Publications, 1984); N.S. Rodley, The Treatment of Prisoners under International Law (Oxford, Clarendon Press, 1987), p.122.

35/ См. R. S. Clark, A United Nations High Commissioner for Human Rights.

36/ См. Ramcharan, выше сноски 11/.

III. Отношения между недоговорными органами

29. Отношения между недоговорными органами подразделяются на три категории отношений. В первую категорию входят конкретные национальные процедуры; во вторую - отношения между тематическими органами; и в третью - соотношение между конкретными национальными механизмами и тематическими механизмами.

A. Взаимосвязь между конкретными национальными процедурами

30. Следует напомнить, что причиной создания как открытых, так и конфиденциальных процедур явилась необходимость для Комиссии изучать информацию из неофициальных источников более конфиденциально, нежели информацию, полученную от членов органов Организации Объединенных Наций по правам человека. Это было в то время, когда члены этих органов редко поднимали проблемы в области прав человека в других странах и когда неправительственным организациям, как правило, не разрешалось ни распространять заявления, касающиеся конкретных стран, согласно решению Экономического и Социального Совета 1296 (XLIV), регулирующего консультативный статус, ни выступать с устными заявлениями, касающимися конкретных стран на заседаниях этих органов.

31. С течением времени роль НПО вышла за рамки простого признания. Информацию от НПО, содержащую утверждения о нарушениях прав человека в государствах-членах во всех частях мира, можно найти в различных документах, выпускаемых в сериях "НПО", и она составляет значительную часть устных обсуждений по различным пунктам повестки дня. В качестве таковой она играет существенную роль в принятии решений по вопросу о том, какие ситуации нуждаются в рассмотрении, например, Специальным докладчиком. Также общепризнано, что НПО являются основным источником информации для тематических механизмов, а их доклады оказывают воздействие на определение ситуаций, заслуживающих особого рассмотрения.

32. С концептуальной точки зрения всегда казалась странной идея, согласно которой ситуация, характеризующаяся "систематическими грубыми нарушениями прав человека", должна рассматриваться так, чтобы укрыть лиц, виновных в таких нарушениях от внимания общественности. Эта странность является тем более непонятной, поскольку в настоящее время различные части механизма характеризуются большей открытостью.

33. По-прежнему сохраняются давние процедурные проблемы, связанные с процедурой 1503. Авторы сообщений остаются в неведении в отношении предпринимаемой на основе их утверждений деятельности (если таковая проводится), в то время как правительства имеют многочисленные возможности для ответных действий: отсутствует какое-либо подобие принципа равенства состязательных возможностей. Процесс затягивается, и, таким образом, информация, проходя через систему, оказывается все более устаревшей. Несмотря на некоторые иные прецеденты, по-прежнему сохраняется противоречие в отношении целесообразности проведения открытого рассмотрения какой-либо ситуации, подлежащей рассмотрению в рамках конфиденциальной процедуры. Даже в том случае, когда какая-либо ситуация рассматривается в рамках открытой процедуры, не существует автоматических средств обеспечения того, чтобы неофициальная информация рассматривалась в рамках открытой, а не конфиденциальной процедуры.

34. Нужно ли из этого делать вывод о том, что процедура 1503 устарела? Такой вывод был бы крайне преждевременным. Даже при всех ее нынешних недостатках она дает определенную надежду на то, что минимум международного внимания будет сосредоточен на серьезных ситуациях, в отношении которых отсутствует политическая воля к более энергичным действиям. Именно поэтому даже опытные

НПО продолжают представлять сообщения для рассмотрения в рамках этой процедуры. Более того, несложно предусмотреть какие-либо усовершенствования, например, путем содействия получению обновленной информации после начала процесса рассмотрения какой-либо ситуации. Более того, по-видимому, является возможной более четкая увязка этой процедуры с открытой процедурой: например, если какая-либо ситуация требует большего времени для рассмотрения, чем указанный (краткий) период, или если соответствующее государство не оказывает эффективного содействия, эта ситуация автоматически квалифицируется как подлежащая рассмотрению в рамках открытой процедуры (в частности, в докладе Специального докладчика или Генерального секретаря). Однако, если будет реализована содержащаяся ниже в этом документе структурная рекомендация о создании поста старшего координатора, уполномоченного принимать меры открытого характера по соответствующим ситуациям, это, возможно, положит начало эволюции и даст основу для пересмотра вопроса о непреложной целесообразности этой процедуры.

В. Отношения между тематическими органами - "супертематический орган"?

35. Основная проблема, вытекающая из рассмотрения отношений между тематическими механизмами, состоит в оценке баланса плюсов и минусов, обусловленных тем, что деятельность этих механизмов распространяется на столь многие органы. Иными словами, не могут ли некие "супертематический докладчик или рабочая группа", аналогичные предлагаемому суперкомитету для договорных органов, быть более эффективными?

36. Во введении уже упоминался основной недостаток нынешней системы. Ряд наиболее серьезных кризисов, возникавших в мире в сфере прав человека, характеризуется нарушениями прав человека, что входит в компетенцию нескольких механизмов, особенно механизмов Рабочей группы по насильственным и недобровольным исчезновениям, и специальных докладчиков по казням без надлежащего судебного разбирательства и произвольным казням и по вопросу о пытках. Это означает, что каждый из тех, кто затрагивается этой проблемой, может оказаться ведущим отдельно переговоры с одним и тем же правительством. С точки зрения правительства проблема возникает в связи с необходимостью отвечать по схожим вопросам на различные запросы об информации и сотрудничестве. Они открыто высказывали сожаление в связи с тем, что это может быть источником разочарования для них и создавать проблемы для ресурсов. С точки зрения самих органов это означает, что они могут без всякой на то нужды дублировать усилия и предъявлять чрезмерные требования к и так уже весьма скудным ресурсам Секретариата. Действительно, правительство может даже сотрудничать более чем с одним органом, например, пригласив представителей двух из них посетить соответствующую страну, и затем подвергнуть критике несогласованность в тональности или содержании, таким образом используя одного из них против другого. Это может также привести к созданию искусственной ситуации, когда представитель одного механизма посещает какую-либо страну и затем считает себя лишенным возможности участвовать в рассмотрении какого-либо крупного инцидента, входящего в компетенцию другого механизма.

37. Однако имеются и существенные преимущества нынешней системы. Все явления, которые образуют основной вопрос тематических органов, обладают своими собственными характеристиками и требуют особого опыта. Этот опыт необходим для рекомендаций, которые могут быть предложены правительствам, а также для определения соответствующих областей, подлежащих установлению стандартов. Например, два документа были составлены недавно с участием и учетом опыта двух органов: Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных казней, казней без надлежащего судебного

разбирательства и произвольных казней и проект декларации о защите всех лиц от насильственного исчезновения 37/. В той степени, в какой могут быть основания, не связанные с достоинствами предполагаемой информации, которая препятствует одному органу действовать в рамках своих полномочий, другой может по-прежнему остаться способным предпринимать какие-либо действия. Кроме того, вполне возможно, что нынешняя ситуация отражает неизбежную политическую реальность, т.е. что правительства согласятся с гибкостью специальных докладчиков по некоторым областям деятельности, но потребуют для других областей политической защиты рабочих групп со всеми сопряженными с этим трудностями. (В то время как Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям была, возможно, создана в таком виде из-за неясности предстоящей работы, и это считалось историческим и исправимым явлением, этого нельзя сказать о создании более поздней Рабочей группы по произвольным задержаниям. Предполагается, что некоторые правительства, которые согласились на создание этой Рабочей группы, не согласились на назначение специального докладчика по вопросу о произвольном задержании. Это, возможно, произошло из-за новизны полномочий, которые были четко сформулированы таким образом, чтобы включать возможность подготовки официальных заключений по отдельным делам. В равной степени важной была неясность относительно охвата понятия "произвольное задержание" и его крайне деликатный характер.) И наконец, существование целого ряда органов оставляет возможность приспособления нового механизма к новым вопросам, о чем свидетельствует новое исследование Специального докладчика по вопросу о перемещенных лицах или предложение о специальных докладчиках по вопросу расизма и свободы выражения. Такая желательная тенденция может быть вполне остановлена в том случае, если один орган будет отвечать за все вопросы.

38. В уравниении следует учитывать еще один важный фактор. Речь идет о ресурсах. На первый взгляд избыток механизмов, особенно в случаях дублирования, по всей видимости, приводит к мысли о том, что интеграция привела бы к более эффективному использованию ресурсов. Однако при более тщательном рассмотрении это представляется не столь очевидным. Ясно, что если один орган должен выполнять работу всех его членов, то ему придется затратить намного больше времени на выполнение работы, выходящей за рамки его текущих функций, чем в настоящее время. Также ясно, что были предприняты шаги с целью обеспечения более рационального распределения ограниченных ресурсов Секретариата. Причем в настоящее время некоторые сотрудники обслуживают несколько органов на базе регионального опыта в отличие от ситуации в прошлом, когда различные сотрудники работали на каждый орган. Несмотря на это, эти ресурсы и так уже неадекватны для выполнения работы, а текучесть персонала, по-видимому, исключает внедрение в полной мере модели регионального распределения опыта. Эта проблема помешала творческому развитию рабочих методов тематических органов. Это было красноречиво изложено в заявлении одного из членов Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям на 1-м заседании Подготовительного комитета Всемирной конференции по правам человека 38/. До тех пор пока нынешние потребности

37/ Специальный докладчик по казням без надлежащего судебного разбирательства и произвольным казням и Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям соответственно участвовали в разработке этих документов.

38/ Выдержки из заявления содержатся в документе E/CN.4/1992/18, приложение II.

механизмов в персонале не будут существенно удовлетворены, дискуссию о какой-либо возможной маргинальной эффективности, которую можно получить в результате согласования процедур, можно рассматривать как отвлекающий маневр.

39. При условии выделения необходимых ресурсов взаимосвязь механизмов могло бы существенно изменить наличие направляющей силы, способной обеспечить положение, при котором соответствующий орган реагирует на соответствующую ситуацию, и обладающей полномочиями поручить этому органу представлять другие органы, полномочия которых могут также затрагиваться. Старший координатор, предлагаемый далее в этом документе, мог бы выступить в роли этой направляющей силы, силы, которая в случае своего существования могла бы также реально оценивать предложения о дальнейшей рационализации системы.

С. Соотношение конкретных национальных механизмов и тематических механизмов

40. Сосуществование конкретных национальных механизмов и тематических механизмов не порождает проблем такого же административного значения и сложности, как только что обсужденные два предыдущих вида отношений. Это объясняется главным образом относительно малым числом ситуаций, которые подлежали рассмотрению в рамках конкретной национальной процедуры, по крайней мере публично.

41. Однако замечания, сделанные в отношении ресурсов Секретариата, остаются уместными в том, что касается рассмотрения в рамках открытой конкретной национальной процедуры, поскольку именно эта крайне слабо укомплектованная персоналом часть Секретариата, Отдел специальных процедур, отвечает как за работу докладчиков по теме, так и докладчиков по стране. Предусмотренная в резолюции 1503 процедура и (факультативные) процедуры индивидуального обжалования договорных органов реализуются также перегруженным отделом по сообщениям, в то время как эксперты-консультанты, несмотря на их функции, связанные с обнаружением фактов, обслуживаются Отделом консультативного обслуживания и технической помощи. (Последний является нелогичным следствием политических и терминологических факторов, преобладающих над функциональной согласованностью.) Все нуждаются в доступе к профессиональному региональному или национальному опыту, достаточному, чтобы позволить тщательно и комплексно разработать стратегию, способную обеспечить улучшение любой данной ситуации в области прав человека.

42. Следует понимать, что в целом функции тематического механизма отличаются от функций механизма докладчиков по странам. Основная разница заключается в том, что последние вовлечены в процесс установления фактов и представления докладов. Они выполняют функцию, связанную с принятием решения. Напротив, тематические органы предпочли рассматривать себя как скорее имеющие гуманитарную функцию решать проблемы, нежели выносить суждения об официальном поведении. Кроме того, они занимаются индивидуальными делами, зачастую на безотлагательной основе, в то время как докладчики по странам склонны сосредоточивать свои усилия на общей ситуации в их "странах", редко действуя в срочном порядке. С другой стороны, тематические механизмы склонны делать общие выводы на сравнительной основе. Однако полномочия Рабочей группы по произвольному задержанию рассматривать индивидуальные дела отступают от правила об отсутствии решения. В полномочиях других тематических органов также нет ничего такого, что требовало бы от них занимать такую сдержанную позицию, а доклады некоторых из них свидетельствуют о их тяге к более умозрительному подходу. Подобным образом, когда эти другие тематические органы представляют доклады о посещении стран, влияние не связанного с

принятием решения подхода не является столь очевидным. Тем не менее такие поездки обычно не проводятся в страны, уже входящие в юрисдикцию какого-либо докладчика по стране.

43. Большую обеспокоенность вызывает отсутствие взаимодействия между ситуациями, улучшению которых содействует какой-либо докладчик, и теми, которые, как об этом свидетельствуют данные из более чем одного доклада тематического органа, по-видимому, вызывают подобное беспокойство. Идеально, когда Комиссия создаст систему, в соответствии с которой определенная интенсивность видимого нарушения, показываемого, например, в двух ежегодных докладах, например двух органов, автоматически оправдывает рассмотрение этой ситуации докладчиком по стране. Если доказать это политически было бы слишком амбициозно, то в таком случае альтернативным вариантом было бы положение, при котором старший координатор, обсуждаемый ниже, поручил, например, одному из тематических механизмов заняться установлением фактов. В этом случае была бы утеряна непрерывность рассмотрения в течение необходимого периода, которую может предложить докладчик по стране, поскольку тематический орган не мог бы обеспечить такой уровень охвата в течение возможного периода лет. Одним из путей смягчения отрицательного воздействия такого сниженного внимания было бы использование практики Межамериканской комиссии по правам человека; т.е. в течение ряда лет после подготовки исследования по конкретной стране в ежегодный доклад данного тематического механизма включался бы существенный раздел, представляющий обзор событий в данной стране.

IV. Отношения между недоговорными органами и договорными органами

44. Механизм, созданный Комиссией или Экономическим и Социальным Советом, иногда рассматривался как временный замещающий вариант в ожидании создания и применимости соответствующего механизма, созданного в соответствии с обязательствами по договору. Это происходит в силу того, что обязательства, содержащиеся в договорах, являются вне всякого сомнения законными, в то время как другие международные нормы по правам человека основаны на документах, которые, хотя они, возможно, и отражают нормы, признанные по общему международному праву, не являются сами по себе юридически обязательными. Подобным образом заключения договорных органов, хотя и не имеющие характера официального приговора, обладают авторитетом общих правовых рамок, представленных договором. Так, когда Экономический и Социальный Совет принял резолюцию 1503 (XL VIII) от 27 мая 1970 года, он постановлял, что изложенную в настоящей резолюции процедуру "следует пересмотреть, если в системе Организации Объединенных Наций или в результате международного соглашения будет создан какой-либо новый орган, уполномоченный заниматься ... сообщениями [касающимися ситуаций, которые, по-видимому, свидетельствуют о систематических, достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека]". Некоторые поняли это как необходимость подумать о возможном вступлении в силу Международного пакта о гражданских и политических правах. После вступления Пакта в силу в марте 1976 года в конце 70-х годов была предпринята попытка приступить к такому пересмотру. После того как Секретариат подготовил анализ проблемы в 1979 году, предусмотренная в резолюции 1503 процедура осталась неизменной 39/. По всей очевидности, этот результат отражал существенность доводов, согласно которым Комитет по правам человека мог рассматривать лишь систематическую практику нарушений Пакта в случае жалобы государств на основании статьи 41 (которая еще не вступила в силу и которая еще

39/ E/CN.4/1317: "Исследование существующей процедуры Организации Объединенных Наций по рассмотрению сообщений, касающихся нарушений прав человека (подготовлено Генеральным секретарем в соответствии с резолюцией Комиссии 16 (XXXIV))".

не использовалась) и мог действовать лишь в отношении неофициальных жалоб в связи с сообщениями, представленными отдельными жертвами или от их имени в отношении государств - участников Факультативного протокола. Но даже в этом случае Комитет не имеет полномочий рассматривать общую ситуацию в странах, из которых поступили индивидуальные сообщения.

45. Неизбежным уроком такой ситуации является необходимость определить не только дублирование по сути между полномочиями недоговорной и договорной процедуры, но также и дублирование функций, прежде чем рассматривать вопрос о том, должна ли одна из них уступать другой. Каковы же тогда основные особенности и общие черты обеих групп процедур?

46. Во-первых, ни одна из договорных процедур не может исследовать виды нарушений прав человека на основе сравнительной мировой информации. Их общая функция - периодическое рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками, - не позволяет делать это даже в отношении более ограниченного числа государств - субъектов договора: ограниченные источники информации и перерывы в их рассмотрении объясняют отсутствие такой способности. Во-вторых, за исключением государств - участников Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, которые не сделали оговорку в отношении статьи 20, предусмотренную в статье 28, ни один из договорных органов не может рассматривать систематическую практику нарушений положений договора.

47. Из этого следует, что договорные механизмы не предусматривают замены для рассмотрения общей ситуации, предлагаемого либо открытой, либо конфиденциальной конкретной национальной процедурой. Из этого также следует, что, за исключением государств - участников Конвенции против пыток, упомянутой в предыдущем пункте, договорный механизм не предоставляет альтернативы для охвата тематическим механизмом обобщенной практики нарушений, входящих в их компетенцию.

48. Помимо уже упомянутого исключения - Конвенции против пыток, - именно в области индивидуальных дел имеются потенциальные возможности для дублирования. Разумеется даже в этом случае этот потенциал ограничивается теми государствами, которые согласились с факультативной системой индивидуальных жалоб Пакта (Факультативного протокола), Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 14) и Конвенции против пыток (статья 22). Более того, в отличие от тематических механизмов договорные органы не принимают превентивных мер по индивидуальным случаям, когда имеется лишь угроза серьезного нарушения. Они также не принимают безотлагательных мер, за исключением Специального докладчика по новым сообщениям Комитета по правам человека (в том что касается случаев, связанных со смертной казнью) 40/. С другой стороны, тематические механизмы, иные, нежели Рабочая группа по произвольным задержаниям, до сих пор были склонны воздерживаться от формулирования выводов в отношении того, имело ли место нарушение в случае какого-либо конкретного лица.

40/ Таким образом, в случаях, когда Комитет может на основании правила 86 своих правил процедуры указать предварительные меры, с тем чтобы избежать "непоправимого ущерба", полномочия обычно ограничены случаями смертной казни.

49. Для большинства целей происходит удивительно малое дублирование функций. Тем не менее когда утверждается, что имело место нарушение, то всех заинтересованных привело бы в замешательство, если бы случай был отдан на рассмотрение как какому-либо договорному органу, так и тематическому органу, который может представлять официальные заключения по индивидуальным случаям. На практике это не происходит либо потому, что жертва благодаря информированному консультанту знает, что выбрать, или потому, что в отсутствие такого консультанта он или она, как правило, получают совет от Секретариата в отношении предстоящего выбора. Способность договорного органа сделать более авторитетное заключение ведет к тому, что такой вариант рекомендуется автору сообщения. В любом случае Секретариат нуждается в компетенции и координации, с тем чтобы надежно сориентировать таких авторов сообщений относительно их выбора.

50. Подобным образом при необходимости сделать выбор случаи, связанные со смертной казнью и входящие в компетенцию как Специального докладчика Комиссии по казням без надлежащего судебного разбирательства и произвольным казням, так и Специального докладчика Комитета по правам человека по новым сообщениям, по всей вероятности, лучше всего решаются последним. Таким образом, остается лишь вопрос о систематической практике пыток, потенциально входящей в компетенцию Специального докладчика по вопросу о пытках, и полномочий Комитета против пыток, определенных в статье 20. В данном случае, возможно, применяются такие же соображения и предпочтения в отношении договорного органа. Однако, учитывая крайне конфиденциальный характер процедуры, определенной в статье 20, и тот факт, что Комитет против пыток лишь только начал приобретать опыт использования этой процедуры, по всей вероятности, слишком рано делать какие-либо окончательные выводы относительно того, следует ли выбирать между двумя органами.

51. В любом случае функции общего освещения и изучения тематических механизмов останутся необходимыми. Поэтому в той степени, в какой, скорее, договорному, а не тематическому органу необходимо выбирать необходимые меры, последний должен иметь доступ к работе первого, с тем чтобы обеспечить завершенность перспективы тематического органа. Действительно, нет необходимости говорить о том, что члены договорных органов должны иметь доступ к докладам тематических механизмов и, по крайней мере, открытых конкретных национальных механизмов, поскольку это может представить ценную информацию относительно всех аспектов работы договорных органов. Так, Комитет по правам ребенка пригласил участвовать в своей работе Специального докладчика по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии и Специального докладчика по Югославии. Другие договорные органы также с пользой для себя могли бы рассмотреть возможность о том, чтобы последовать этому примеру.

V. Модели и методы осуществления

52. Организация Объединенных Наций разработала широкий круг непринудительных моделей и методов, с тем чтобы способствовать более эффективной защите прав человека. В порядке возрастания степени принуждения модели можно грубо разбить на следующие категории:

1. Консультативное обслуживание. С помощью семинаров, конференций, учебных программ и т.д. Организация Объединенных Наций помогает государствам-членам как в укреплении их способности обеспечить соблюдение прав человека, особенно в том, что касается правоохранительных органов и отправления правосудия, так и в выполнении ими своих обязательств на международном уровне, например при организации эффективного информирования в соответствии с их обязательствами по различным договорам в области прав человека.

2. Тихая дипломатия, подобная той, которую предпринимает Генеральный секретарь, когда он оказывает свои добрые услуги в связи с гуманитарными вопросами. Это может означать, что он или один из его высших должностных лиц предпринимает демарши в Центральных учреждениях, в Отделении ООН в Женеве или в Вене перед постоянным представителем какого-либо государства-члена или перед находящимся там каким-либо высшим должностным лицом из этого государства-члена; равно как он может использовать свои добрые услуги во время посещения государств-членов.

3. Покровительство и выяснение фактов. В данном случае органы Организации Объединенных Наций поднимают вопросы о предполагаемых нарушениях прав человека и сообщают о своей деятельности со ссылкой на любой официальный ответ, не прибегая при этом к представлению официальных заключений или выводов. Такая не связанная с принятием решения модель обычно встречается в обсужденной ранее практике нескольких тематических органов, а также Генерального секретаря, когда имеется запрос представить доклад по вопросам прав человека в конкретных странах.

4. Установление фактов в сочетании с принятием решения. В данном случае соответствующий орган, например докладчик по стране, делает выводы на основе собранной информации с целью представления мнения об относительной достоверности или недостоверности рассмотренных утверждений.

53. Подобным образом Организация Объединенных Наций разработала круг методов, часть из которых может быть применена более чем к одной из упомянутых моделей. Основными из них, опять-таки в порядке возрастания степени принуждения, являются следующие:

а) Запросы о добровольном представлении докладов. С 1956 по 1977 год действовала система рассмотрения периодических докладов, установленная в соответствии с резолюцией 624 В (XXII) Экономического и Социального Совета от 1 августа 1956 года, в соответствии с которой Комиссия с помощью Подкомиссии рассматривала доклады, поступившие от государств-членов, о "новых обстоятельствах и прогрессе, достигнутом... в области прав человека". Эта процедура была в конечном счете официально отменена Генеральной Ассамблеей (резолюция 35/209 от 17 декабря 1980 года), поскольку она стала "устаревшей, неэффективной и малополезной" ^{41/}. Время от времени государствам-членам предлагается представить информацию относительно выполнения различных конкретных недоговорных документов в области прав человека, таких, как Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Они также морально устаревают. Иногда Генерального секретаря могут просить направить периодические вопросники, такие, как, например, вопросники, относящиеся к осуществлению Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и других документов, принятых в рамках Программы по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Хотя они пока действуют, ряд государств-членов высказали разочарование в ответе на эти пятилетние вопросники. Кроме того, эти ответы не публикуются Секретариатом, который представляет сравнительный анализ ответов, что не подходит для обзора по странам. Иногда некоторым государствам предлагается добровольно сообщать о положении в их странах с правами человека (как случилось в отношении Шри-Ланки, например, в соответствии с резолюцией 1987/61 Комиссии от 12 марта 1987 года).

^{41/} United Nations Action in the Field of Human Rights (New York, United Nations, 1983), Sales No.E.83.XIV 2, p. 325, para. 22.

b) Обязательное представление докладов. Обзор периодических докладов является типовым методом договорных документов. В сочетании с практикой обращения с просьбой к государствам-членам отвечать на вопросы относительно их докладов, эти обзоры обычно считаются полезными, по крайней мере, в том, что они способствуют развитию диалога между договорным органом и соответствующим государством. В той степени, в какой договорные органы формулируют конкретные взгляды на содержание обсуждаемых докладов, это может повысить полезность методики.

c) Запрос ответов по случаям и ситуациям, когда утверждается о нарушении прав человека. Это является типичным рабочим методом конкретной национальной тематической процедуры недоговорных органов и часто связано со срочным вмешательством в случаях предполагаемой серьезной угрозы нарушений прав человека, таких, как насильственное исчезновение, казни без надлежащего судебного разбирательства или произвольные казни и пытки. Некоторые договорные органы также уполномочены применять эту методику, когда соответствующий договор предусматривает это на факультативной основе.

d) Посещение стран. Тематические и конкретные национальные договорные механизмы организуют такие поездки с согласия посещаемого государства. Комитет против пыток может также сделать это на основании статьи 20 Конвенции против пыток, но также с согласия соответствующего государства-участника. Такая методика потенциально допускает как эффективное и надежное обнаружение фактов, так и более глубокий и более всесторонний диалог с властями соответствующего государства.

e) Контроль на местах. Это подразумевает размещение персонала Организации Объединенных Наций в соответствующей стране. До сих пор это происходило исключительно в контексте мирного урегулирования, когда Организация Объединенных Наций выполняла общую контрольную роль, а также роль контроля за соблюдением прав человека. Основные текущие примеры - это ОНЮСАЛ и ЮНТАК. И опять-таки здесь требуется согласие государства, включая стороны в конфликте, завершаемого мирным урегулированием. Такая методика выполняет как превентивную и сдерживающую функцию, так и функцию по установлению фактов.

VI. Выводы и рекомендации: к более эффективной и интегрированной системе защиты

54. Организация Объединенных Наций весьма медлила в переходе от принятия норм к их имплементации. В течение долгого времени даже простое обсуждение ситуации в области прав человека в каком-либо государстве-члене без его согласия в целом рассматривалось как вмешательство в дела, подпадающие по существу под его внутреннюю юрисдикцию. Поэтому первым механизмом, созданным с целью осуществления, был механизм, созданный международным договором: по определению, если какое-либо государство соглашается с договорными обязательствами, которые включают меры контроля за соблюдением обязательств, то считается, что оно согласно на такой контроль. И даже тогда первые нормы предусматривали, что договорные органы могут рассматривать лишь доклады, представленные государствами-участниками; дальнейшее рассмотрение, например, индивидуальных случаев было возможно лишь тогда, когда государство-участник соглашалось на дополнительную факультативную процедуру.

55. В период с 1967 по 1970 год была заложена основа для рассмотрения ситуаций (неиндивидуальных случаев), для которых была характерна систематическая практика грубых нарушений прав человека, независимо от того, является ли данное государство участником какого-либо договора в области прав человека. Существовали две параллельные системы: открытое обсуждение

ситуаций, вопрос о которых поставлен членами Комиссии по правам человека или ее Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств; второе конфиденциальное рассмотрение ситуаций на основе информации, представленной из неофициальных источников. Эти процедуры дополнялись назначением экспертов-консультантов, которые могли быть наделены полномочиями по установлению фактов, если того требовала ситуация, хотя и в ущерб целостности программы консультативного обслуживания.

56. Затем в период с 1980 по 1991 год была создана серия механизмов, регулирующих конкретные виды нарушений прав человека. Они могли включать даже отдельные случаи и сообщать открыто о своей деятельности по каждой соответствующей стране.

57. На специальной дискреционной основе могут также использоваться добрые услуги Генерального секретаря. Такие шаги, как правило, не предпринимаются открыто.

58. Ряд факторов учитывается при оценке соотношения процедуры конфиденциального и открытого конкретного национального разбирательства. Во-первых, информация из неправительственных источников, представленная путем письменных или устных заявлений, увязывается с деятельностью Комиссии и ее Подкомиссии значительно в большей степени, чем это было при разработке конфиденциальной процедуры (см. пункты 30-31 выше), и, таким образом, конфиденциальная процедура более не является единственным или основным средством получения информации от неправительственных организаций в Организации Объединенных Наций. Во-вторых, конфиденциальная процедура отрицает равенство автора сообщения и государства, практика которого оспаривается. Она затягивается и она лишена свежей информации. И, в-третьих, согласно одной из точек зрения, которой часто придерживаются государства, стремящиеся избежать рассмотрения ситуации в рамках открытой процедуры, само задействование конфиденциальной процедуры является препятствием для того, чтобы ситуация регулировалась в рамках открытой процедуры. Это укрепляет подозрения в том, что частная процедура является скорее защитным щитом для правительств, нежели оружием для их жертв. Можно предусмотреть постепенное улучшение с целью установления между этими двумя процедурами отношений большей взаимодополняемости, нежели взаимной исключительности. В частности, следовало бы обеспечить, чтобы регулируемая с помощью конфиденциальной процедуры ситуация не была лишена обновленной информации. Это позволит значительно более реально использовать конфиденциальную процедуру и подготовить почву для более четкого увязывания обеих процедур: после того как рассматриваемая Комиссией в рамках конфиденциальной процедуры ситуация оставалась там определенный период времени, скажем, два года, то ее рассмотрение автоматически передавалось в рамки открытой процедуры.

59. В том что касается отношений между тематическими механизмами, то основной проблемой является потенциальное дублирование усилий в сочетании с путаницей, созданной для правительств, потенциальное манипулирование ими и периодическое "зависание" некоторых проблем между ними. В силу приведенных ранее причин согласование не предлагает немедленного решения. Важным является существенное увеличение ресурсов Секретариата для их работы. В частности, Секретариату необходим больший конкретный национальный или региональный опыт, чем он располагает в настоящее время, с тем чтобы он смог эффективно анализировать конкретные дела и ситуации и предусмотреть независимую авторитетную поддержку целому ряду тематических (и национальных) процедур. Совершенно ясно проглядывается необходимость в координации работы процедур, включая возможность периодических заседаний, и только после получения некоторого опыта такой координации было бы уместным рассмотреть другие пути рационализации механизмов, включая интеграцию.

60. В настоящее время не имеется серьезных проблем дублирования между конкретными национальными и тематическими механизмами. Однако, поскольку оба вида механизмов базируются на одних и тех же ограниченных ресурсах Секретариата - Отдела специальных процедур и, в меньшей степени, Отдела сообщений, налицо неизбежная и достойная сожаления конкуренция в борьбе за эти ресурсы. Это подкрепляет довод в пользу увеличения этих ресурсов. Объединение усилий тематических органов и работы Специального докладчика по бывшей Югославии свидетельствует о созидательном, но весьма интенсивном с точки зрения ресурсов эксперименте в сфере сотрудничества между обоими видами механизмов. Это может быть лишь редким ответом на какую-либо конкретную ситуацию. Желательно продвижение по пути обеспечения большей согласованности между конкретными национальными и тематическими механизмами. То есть определенный уровень охвата тематическими механизмами приведет к автоматическому назначению докладчика по какой-либо стране. Если это невозможно, то одному из тематических механизмов поручается подготовить всестороннее исследование по рассматриваемой ситуации.

61. Между договорными и недоговорными органами имеется лишь ограниченное дублирование, главным образом, в том, что касается рассмотрения индивидуальных случаев. Регулирование индивидуальных случаев договорными органами зависит от выбора государств - участников договоров и поэтому затрагивает относительно небольшое число государств. Поскольку, за исключением Рабочей группы по произвольным задержаниям, недоговорные органы обычно не представляют официальные заключения, по-видимому, рассмотрение случаев соответствующим договорным органом отвечает интересам предполагаемых жертв при условии подобного мнения Секретариата. То же можно сказать и о предполагаемых жертвах произвольных задержаний, учитывая непременно больший авторитет Комитета по правам человека. В той степени, в какой необходимо избежать создания для правительств перегрузки и путаницы в случае многочисленных запросов об информации по индивидуальным случаям, по-видимому, необходимо будет сделать выбор и предпочтительно дать возможность сделать этот выбор автору сообщения опять-таки с учетом мнения Секретариата. Тем не менее должна сохраниться возможность безотлагательного вмешательства недоговорных органов в соответствующих случаях других, нежели возможно, случаи, затрагивающие смертную казнь, которые могут быть рассмотрены Специальным докладчиком Комитета по правам человека по новым сообщениям. И опять-таки возможность выбора между последним и Специальным докладчиком по казням без надлежащего судебного разбирательства и произвольным казням должна быть предоставлена автору сообщения с учетом мнения секретариата. На этой стадии слишком рано говорить о том, следует ли делать подобный выбор, в том что касается предполагаемой систематической практики пыток, между Комитетом против пыток, действующим на основании статьи 20 Конвенции против пыток, и Специальным докладчиком по вопросу о пытках. В любом случае договорные органы и недоговорные органы должны обмениваться такими докладами, поскольку это может быть полезно для работы. Следует поощрять участие представителей недоговорных органов в работе договорных органов.

62. Опять-таки для эффективного сотрудничества необходимы ресурсы. В дополнение к вышесказанным доводам следует понимать, что ресурсы также необходимы для проведения заседаний различных должностных лиц Секретариата, которые будут привлечены к работе над случаями, предположение о которых высказывается в Введении. Необходимы сотрудники, работающие на постоянной основе и обладающие высокой квалификацией. Они должны суметь разработать сложные стратегии по каждой стране, основываясь по мере необходимости на различных имеющихся моделях и методике.

63. Организация Объединенных Наций разработала целый ряд моделей и методики для содействия и защиты прав человека и основных свобод. Эти модели включают в себя консультативное обслуживание, тихую дипломатию, покровительство и выяснение фактов и связанное с принятием решения установление фактов. Методы включают запрос и обзор добровольно представляемых докладов, обязательное представление докладов и обзор, запрос ответов на утверждение о нарушении прав человека в индивидуальных случаях и/или общих ситуациях, посещение стран и контроль на месте. Наличие той или иной модели или методики или любого сочетания их зависит от истории их постепенного развития. Идеальной была бы система, при которой каждый случай, когда утверждается о нарушении прав человека или, где это оправданно, каждая ситуация, характеризующая систематическими нарушениями прав человека, была бы способна регулироваться целым рядом моделей и методики в зависимости от потребности. Это подразумевает одну единую согласованную, но гибкую систему.

64. Этот подход мотивировал и давние предложения о введении должности Верховного комиссара по правам человека. Таковым, вероятно, является призыв регионального совещания стран Латинской Америки и Карибского бассейна к Конференции об изучении Генеральной Ассамблеей идеи введения должности постоянного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека 42/. Даже сейчас весьма сомнительно, что было бы реалистично для Всемирной конференции по правам человека выступить с инициативой предпринять такой радикальный шаг. Более того, в настоящее время нет никаких очевидных средств преодоления формального и концептуального пробела между осуществлением договоров и осуществлением не основанных на договоре обязательств.

65. Это вовсе не свидетельствует о преждевременности рассмотрения обобщенного структурного ответа относительно вышеизложенных рекомендаций по конкретным механизмам в качестве шага в направлении более коренной рационализации. Автору настоящего исследования представляется ясным, что Конференция могла бы с пользой предложить рассмотреть идею о более эффективной координации существующих механизмов. Такие действия имели бы целью сделать этот механизм более эффективным, менее громоздким и более полезным. Предполагается, что путем такой рационализации процедур в конечном итоге будет можно рационализировать задействованные в процедурах механизмы. Суть идеи состоит в том, чтобы было назначено высшее должностное лицо по вопросам координации для обеспечения наилучшего использования всего имеющегося комплекса механизмов и процедур для содействия защите прав человека.

66. Это также явилось бы естественным развитием. Именно в контексте обсуждения в начале 80-х годов вопроса о возможном введении должности Верховного комиссара по правам человека в 1982 году было принято решение придать бывшему Отделу по правам человека статус Центра, возглавляемого помощником Генерального секретаря по правам человека, а не директором, как это было во время основания Организации Объединенных Наций. В течение короткого периода с 1987 по 1992 год Центр был поставлен под прямую ответственность заместителя Генерального секретаря по правам человека, а именно Генерального директора Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. Однако сейчас ситуация вернулась к положению, существовавшему после 1982 года, причем Центр возглавляется помощником Генерального секретаря. Нынешняя идея не затрагивает важных дополнительных изменений в том, что касается статуса. Она подразумевает определенное совершенствование функций, возможное изменение процедуры назначения и возможное изменение названия.

42/ A/CONF.157/LACRM/12/Add.1, пункт 25.

67. Статус поста будет на уровне заместителя Генерального секретаря. Повседневная работа Центра будет по-прежнему подпадать под прямую ответственность либо помощника Генерального секретаря, либо директора.

68. В том что касается функций, то основное отличие между функциями нынешнего помощника Генерального секретаря и предполагаемого старшего координатора состоит в том, что в то время как функции первого подразумевают ответственность за координацию услуг Секретариата, предоставляемых различным обсуждаемым механизмам, последний будет играть роль в координации работы механизмов как таковых. Таким образом, например, координатор будет иметь возможность направлять информацию, имеющую отношение к полномочиям более чем одного тематического механизма, другому, который в наибольшей степени приспособлен к действиям в связи с такой информацией. Это лицо сможет рекомендовать назначить специального докладчика по какой-либо стране или в отношении какой-либо ситуации и сможет выбирать среди потенциально конкурирующих механизмов, с тем чтобы они смогли приступить к важным действиям по установлению фактов. При выборе будет учитываться, какая модель или какие методы лучшим образом подходят к рассматриваемой проблеме. Особую важность приобретает его/ее ежегодный доклад Комиссии. Этот доклад будет включать рекомендации об улучшении и совершенствовании отдельных аспектов системы, а также всей системы в целом. Рекомендации будут разрабатываться на основе практического опыта.

69. С другой стороны, как это подразумевается выше, координатор не будет обладать полномочиями изменять систему; эти полномочия сохранит за собой Комиссия и ее высшие органы. Можно было бы не создавать новых компонентов системы и не изменять полномочия или рабочие методы существующих компонентов, за исключением тех случаев, когда один из компонентов уполномочен осуществлять полномочия другого существующего компонента, правомочного использовать такие рабочие методы.

70. В ожидании дальнейшего изучения этой проблемы и последующей разработки ее элементов, вероятно, слишком рано говорить сейчас о том, как близко будет сотрудничать координатор с помощником Генерального секретаря или директором, отвечающим за повседневное руководство секретариатом. Ясно лишь то, что для эффективного выполнения этих новых функций, по всей очевидности, понадобится сотрудник, должность которого предусмотрена в штатном расписании. Круг функций будет включать элементы, которые неизбежно входят в компетенцию Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, например разработка механизма контроля на месте, потребность в котором возникает вследствие мирного урегулирования. Это в свою очередь, почти наверняка, потребует от должностного лица действовать за пределами как Нью-Йорка, так и Женевы. Действительно, улучшение координации с элементами программы по правам человека, выполняемой базирующимися в Вене органами, которые занимаются вопросами предупреждения преступности и уголовного правосудия, позволяет предположить о необходимости определенной работы в Вене.

71. Необходимо поразмыслить над методом назначения старшего должностного лица по координации. Не следует исключать его простое назначение Генеральным секретарем. Однако имеются доводы в пользу применения модели, схожей с процедурой назначения Верховного комиссара по делам беженцев, т.е. назначение Генеральной Ассамблеей по предложению Генерального секретаря на фиксированный и, возможно, возобновляемый срок. Эти доводы включают в себя повышение авторитета должностного лица, подразумеваемого в полномочиях, которые предоставлены политическим органам, включающим в себя всех членов Организации Объединенных Наций; желательность наличия такой политической поддержки у должностного лица, наделенного хотя бы ограниченными полномочиями инициативы,

предполагаемой для его/ее функций; и наконец, возможная потребность в таком политическом вмешательстве в качестве средства, позволяющего успокоить те правительства, которые, возможно, опасаются какого-либо нововведения, рассматриваемого другими правительствами как весьма скромное. Для сведения тех, кто, возможно, опасается, что такое политическое вмешательство может быть ущербным для независимого и беспристрастного выполнения функций должностного лица, можно подчеркнуть, что существующая система защиты сохранит свое действие и останется нетронутой до тех пор, пока она не будет изменена соответствующими политическими органами.

72. Название старшего координатора является наименее важным из всех подлежащих решению вопросов при условии, что оно не изменит характера полномочий и функций, предусмотренных для него/ее. Можно многое сказать о названии - Верховный комиссар по правам человека, хотя бы потому, что тому есть пример в сфере беженцев. Альтернативные названия включали или могли бы включать: (Постоянный) Комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека (по примеру Комиссара для Намибии), (Генеральный) прокурор Организации Объединенных Наций или (Генеральный) поверенный по правам человека и Омбудсмен Организации Объединенных Наций по правам человека. Автор данного исследования, учитывая особый характер вносимого предложения и соображения исторического, политического и культурного характера, которые могут затронуть некоторые делегации, предлагает в качестве дополнительного возможного названия должности - Генеральный координатор Организации Объединенных Наций по правам человека. Это также могло бы помочь избежать положения, при котором с человеком, находящимся на этом посту, связывались слишком большие надежды.

73. Предполагается, что Всемирная конференция по правам человека не сможет проработать все аспекты рекомендаций, конкретных механизмов или структурные аспекты, содержащиеся в настоящем исследовании. Что она могла бы и что ей предлагается сделать, так это призвать все компоненты системы Организации Объединенных Наций (включая сам Секретариат) уделить повышенное внимание программе прав человека; убедить их в том, что защита прав человека должна иметь первоочередное значение в рамках этой программы; призвать к выделению ресурсов, соизмеримых с необходимостью профессионального исполнения программы в целом и особенно ее защитных функций; выразить одобрение общей направленности рекомендаций, содержащихся в настоящем исследовании; и, в частности, рекомендовать Генеральной Ассамблее приступить к процессу принятия решения, которое приведет к назначению координатора высокого уровня с полномочиями, необходимыми ему для содействия более эффективному, гибкому и интегрированному использованию существующих механизмов осуществления прав человека с использованием накопленного опыта, проведения обзора работы механизма с целью представления рекомендаций о дальнейшем усовершенствовании и рационализации, направленной на достижение этих же задач.

VII. Резюме рекомендаций

74. Следующее является ориентиром для рекомендаций, которые можно сделать на основании этого документа:

а) Деятельность Организации Объединенных Наций по защите жертв нарушений прав человека имеет крайне важное значение и должна получить соответствующий приоритет со стороны всех компонентов системы Организации Объединенных Наций, включая государства-члены и Секретариат в целом (пункты 2 и 73).

b) Необходимо обеспечить, чтобы все имеющиеся в Организации Объединенных Наций модели и методы использовались в качестве части интегрированной системы, направленной на обеспечение более эффективной реакции на основе должным образом спланированной стратегии решения проблем прав человека в отдельных государствах (пункт 63).

c) Ресурсы и управление Секретариата должны быть таковыми, чтобы существующий механизм мог быть обслужен не только более адекватно, но также таким образом, чтобы обеспечить оптимальное их использование в соответствии с целями, изложенными в подпункте b) выше (пункты 38, 41, 59, 60 и 62).

d) Должен быть назначен координатор высокого уровня, возможно называемый Генеральным координатором Организации Объединенных Наций по правам человека, с полномочиями предпринимать шаги по обеспечению того, чтобы имеющийся механизм Организации Объединенных Наций в сфере прав человека использовался по необходимости с максимальной пользой, и обеспечению согласованности и сотрудничества между программой в области прав человека и другими программами, которые имеют или должны иметь элементы, касающиеся прав человека (пункты 27, 34, 39 и 64-72).

e) Если конкретная ситуация в сфере прав человека появляется в докладах определенного числа тематических органов в течение большего, чем установлено, числа лет, должен назначаться докладчик по стране. Если это невозможно, одному из тематических органов следует поручить провести исследование, в том числе посетить данную страну от имени всех заинтересованных органов (пункты 43 и 60).

f) Поскольку предполагаемое дублирование между договорными и недоговорными органами является в большей степени кажущимся, чем реальным, весьма редко встает вопрос о необходимости выбора, причем возможность сделать этот выбор лучше всего следует предоставить жертвам или другим авторам сообщений с учетом мнения Секретариата. Следует поощрять сотрудничество между договорными и недоговорными органами (пункты 46-51 и 61).

g) Добрые услуги Генерального секретаря требуют дальнейшего совершенствования, и лучше всего их применять в тесной консультации с постоянным механизмом (пункт 28).

h) Пока слишком рано предусматривать существование "супертематического органа" и следует приветствовать тенденцию к созданию новых индивидуальных тематических органов (пункты 26, 37 и 59).

i) Как правило, необходимо, чтобы тематические органы могли делиться ресурсами, согласовывать свою практику и свою деятельность (пункт 59).

j) Предусмотренная в резолюции 1503 процедура должна быть сохранена по крайней мере до тех пор, пока рекомендация e) выше не будет внедрена в жизнь и не будет действовать эффективно, однако в отсутствие сотрудничества со стороны соответствующего государства или в случае, когда ситуация рассматривается более продолжительный период времени, эта ситуация должна автоматически передаваться для рассмотрения в рамках открытой процедуры. В любом случае минимальные задачи рационализации требуют того, чтобы, как только предусматриваемая в резолюции 1503 ситуация поступила на рассмотрение, новые сообщения автоматически поступали на последующее рассмотрение (пункты 34 и 58).

к) Программа консультативного обслуживания потенциально является ценным содействующим и превентивным средством; ею не следует злоупотреблять и использовать в качестве подмены национального расследования, когда это необходимо (пункт 18).

1) Методы контроля на месте могут и должны расширяться и, когда это задействовано в рамках мирного урегулирования, их следует должным образом увязывать с другими мероприятиями программы в области прав человека (пункт 19).
