



Экономический  
и Социальный Совет

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1992/43  
16 December 1991

RUSSIAN  
Original: FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Сорок восьмая сессия  
Пункт 11 b) предварительной повестки дня

Дальнейшее содействие развитию и поощрению прав человека и основных свобод, включая вопрос о программе и методах работы Комиссии

Доклад о международном Совещании по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека

(Париж, 7-9 октября 1991 года)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ОРГАНИЗАЦИЯ СОВЕЩАНИЯ .....	1 - 25	1
A. Участники .....	5 - 13	1
B. Открытие Совещания .....	14 - 17	2
C. Избрание президиума, повестка дня и организация работы .....	18 - 22	3
D. Документация .....	23 - 25	4

## СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ГОСУДАРСТВОМ .....	26 - 110	5
A. Независимость по юридическому статусу ...	30 - 33	6
B. Независимость в соответствии с критерием состава .....	34 - 36	7
C. Независимость в соответствии с критерием деятельности .....	37 - 40	8
D. Общие прения .....	41 - 110	9
III. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ДРУГИМИ ПАРТНЕРАМИ .....	111 - 167	21
A. Партнеры национальных учреждений .....	113 - 117	21
B. Отношения с различными партнерами: партнерство, основанное на тождестве целей и взаимодополняемости функций .....	118 - 128	22
C. Общие прения .....	129 - 167	24
IV. ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	168 - 253	31
A. Деятельность на национальном и/или международном уровнях .....	170 - 184	31
B. Участие в разработке законодательных положений .....	185 - 187	33
C. Квасисудебные полномочия и порядок рассмотрения материалов .....	188 - 200	34
D. Защита и поощрение прав человека .....	201 - 205	36
E. Полномочия выносить консультативные решения и решения, имеющие обязательную силу ....	206 - 208	37
F. Коллизия компетенций .....	209 - 213	38
G. Общие прения .....	214 - 253	39
V. УТВЕРЖДЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ И ЗАКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ	254 - 255	47
A. Рекомендации .....	254	47
B. Закрытие совещания .....	255	51

## Введение

### I. ОРГАНИЗАЦИЯ СОВЕЩАНИЯ

1. 7-9 октября 1991 года в Париже состоялось первое международное Совещание по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся защитой и поощрением прав человека.
2. Это Совещание, организованное Центром по правам человека Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Национальной консультативной комиссией по правам человека Франции и по приглашению французского правительства, проводилось в рамках осуществления программы консультативного обслуживания Организации Объединенных Наций в области прав человека, одобренной в резолюции 926 (X) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1955 года. Это Совещание проводилось также во исполнение резолюции 44/64 Генеральной Ассамблеи и 1990/73 и 1991/27 Комиссии по правам человека.
3. С учетом важной роли, которую национальные учреждения могут играть на национальном уровне в области защиты прав человека и основных свобод, а также в области поощрения этих прав в широких кругах общественности, это Совещание должно было содействовать рассмотрению, в частности, форм сотрудничества, которые уже существуют или которые могут быть установлены, между вышеупомянутыми учреждениями и такими межправительственными организациями, как Организация Объединенных Наций, в целях повышения эффективности их деятельности.
4. Цель этого Совещания состояла также в предоставлении каждому национальному учреждению возможности рассказать о своей структуре и своей деятельности, обменяться опытом, с тем чтобы повысить информированность всех государств - членов Организации Объединенных Наций и содействовать, при необходимости, активизации усилий существующих национальных учреждений в деле оптимальной защиты и поощрения прав человека.

#### A. Участники

5. Предложения назначить участников были направлены национальным учреждениям следующих стран: Австралии, Бенина, Бразилии, Венесуэлы, Италии, Канады, Марокко, Мексики, Нидерландов, Новой Зеландии, Норвегии, Перу, Сенегала, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Союза Советских Социалистических Республик, Того, Туниса, Турции, Уганды, Филиппин, Франции, Чили, Югославии.
6. В совещании приняли участие представители следующих национальных учреждений: Комиссии по вопросам прав человека и равенства возможностей, Австралия; Бенинской комиссии по правам человека, Бенин; Совета по защите прав человека, Бразилия; Канадской комиссии по правам человека, Канада; Чилийской комиссии по правам человека, Чили; Комиссии по правам человека, Соединенные Штаты Америки; Национальной консультативной комиссии по правам человека, Франция; Комиссии по правам человека, Италия; Консультативного совета по правам человека, Марокко; Национальной комиссии по правам человека, Мексика; Комиссии по правам человека, Новая Зеландия; Консультативной комиссии по правам человека, Норвегия; Комиссии по расследованию нарушений прав человека (Уганда), Консультативной комиссии по правам человека и внешней политике, Нидерланды; Национального совета по правам человека, Перу;

Комиссии по правам человека, Филиппины; Комиссии по равноправию рас, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии; Комитета по правам человека, Сенегал; Национальной комиссии по правам человека, Того; Главного комитета по правам человека и основным свободам, Тунис; Комиссии по правам человека Великого национального собрания, Турция; Политической комиссии по международному сотрудничеству и гуманитарным проблемам и проблемам прав человека, Союз Советских Социалистических Республик; Управления генерального прокурора Республики, Венесуэла; Комитета по защите свобод и прав человека, Югославия.

7. На направленные им приглашения положительно ответили и приняли участие в этой встрече представители омбудсменов и посредников следующих стран: Гватемалы, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Колумбии, Намибии, Румынии, Таиланда, Финляндии, Франции, Швеции, Японии.

8. Кроме того, в работе этого Совещания приняли участие представители посольств, аккредитованных при французском правительстве.

9. Приглашения были также направлены органам и специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций и других межправительственных организаций. Присутствовали представители Департамента общественной информации Организации Объединенных Наций, Международной организации труда, Агентства по культурному и техническому сотрудничеству и секретариата Содружества по правам человека.

10. В числе региональных учреждений, приглашенных в качестве наблюдателей, были представлены Межамериканский суд по правам человека, Межамериканская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека.

11. Кроме того, в числе учебных заведений и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, которые были надлежащим образом приглашены на это Совещание также в качестве наблюдателей, можно отметить "Эмнести интернэшнл", Международную ассоциацию юристов-демократов, Африканский центр по правам человека и демократии, Андскую комиссию юристов, Международную комиссию юристов, Международную федерацию прав человека, Институт прав человека Рауля Валленберга, Комитет юристов в защиту прав человека, Международную лигу за права и освобождение народов.

12. Полный список участников прилагается к настоящему докладу (приложение I).

13. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций был представлен г-ном Яном Мартенсоном, заместителем Генерального секретаря по правам человека; функции секретаря Совещания выполнял г-н Хамид Гахам, начальник отдела изучения, исследований и установления стандартов Центра по правам человека Организации Объединенных Наций.

#### В. Открытие совещания

14. Отметив важность первого международного Совещания по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся защитой и поощрением прав человека, с точки зрения движения за демократизацию, которым охвачены некоторые страны, г-жа Эдит Крессон, премьер-министр Франции, открывает это Совещание и заявляет о поддержке подобной инициативы со стороны французского правительства.

15. От имени Генерального секретаря Организации Объединенных Наций г-н Ян Мартенсон, заместитель Генерального секретаря по правам человека, произносит вступительную речь, из которой, в частности, следует, что благодаря действиям Организации Объединенных Наций, предпринимаемым с 1945 года в области защиты и поощрения прав человека, эра всеобщего соблюдения прав человека больше не является несбыточной мечтой.

16. В своем вступительном слове г-н Поль Буше, председатель Национальной консультативной комиссии Франции по правам человека, рассказывает о пути, позволившем возглавляемому им учреждению наилучшим образом обеспечить выполнение своей двойной функции, состоящей в осуществлении наблюдения и выдвижении инициатив в области прав человека. Г-н Буше вручил также г-же Эдит Крессон и заместителю Генерального секретаря медали Национальной консультативной комиссии по правам человека Франции, отлитые по случаю проведения международного Совещания.

17. Эти вступительные речи приводятся в приложении к настоящему докладу.

C. Избрание президиума, повестка дня и организация работы

18. Г-н Поль Буше был избран Председателем Совещания и предложил каждый день перед началом работы назначать заместителя председателя. 7, 8 и 9 октября 1991 года функции заместителя председателя по очереди выполняли г-н Рашид Дрисс (Главный комитет по правам человека и основным свободам Туниса), г-жа Росарио Грин (Национальная комиссия по правам человека Мексики), г-жа Мари Консепсьон Баутиста (Комиссия по правам человека Филиппин).

19. Г-н Доминик Тюрпен (Французский институт гуманитарного права и прав человека), г-н Брайан Бердекин (Комиссия по вопросам прав человека и равенства возможностей Австралии) и г-н Маламин Курума, заменивший г-на Адама Дьенга (Международная комиссия юристов), были назначены докладчиками соответственно по пунктам 1, 2 и 3 повестки дня.

20. Г-н Максвелл Ялден (Канадская комиссия по правам человека), г-жа М.К. Баутиста (Филиппины) и г-жа Р. Грин (Мексика) также выступали в качестве экспертов по пунктам 1, 2 и 3.

21. Во вторник, 8 октября 1991 года, по приглашению Международного движения за оказание помощи бедствующим группам населения "Четвертый мир" участники совещания в свое нерабочее время собрались у мемориальной доски в память жертв бедности, установленной на площадке Свободы и прав человека, находящейся на площади Трокадеро в Париже. По этому случаю г-н Ян Мартенсон и г-н Поль Буше выступили с краткой речью.

22. Повестка дня совещания включала в себя следующие пункты:

I. Отношения между национальными учреждениями и государством

- правовое положение;
- порядок назначения членов и продолжительность мандата;
- состав;

- методы рассмотрения материалов;
- независимость или автономия.

II. Отношение между национальными учреждениями и другими партнерами

- участие неправительственных организаций;
- отношение с адвокатурой, депутатами, профсоюзами, церковной иерархией и общественными организациями;
- отношения с межправительственными, межрегиональными и международными организациями.

III. Функции и компетенция национальных учреждений

- области вмешательства на внутреннем и/или международном уровнях;
- участие в разработке законов, квазисудебные функции, состоящие в поощрении, защите, обучении и т.д.
- отношения с частными лицами (представление материалов на рассмотрение учреждения в индивидуальном или ином порядке, прямо или опосредованно) и с властями;
- масштабы вмешательства (консультативного или принудительного характера);
- опасность коллизии юрисдикций.

D. Документация

23. Секретариат Центра по правам человека представил вниманию участников следующие информационные документы:

HR/PARIS/1991/SEM/BP.1

Руководящие принципы, касающиеся структуры и деятельности национальных учреждений, одобренные на семинаре Организации Объединенных Наций по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся защитой и поощрением прав человека, состоявшемся в 1978 году

HR/PARIS/1991/SEM/BP.2

Определение национальных учреждений, их компетенция и функции.

Представлено г-ном Брайаном Бердекином, Федеральным комиссаром Австралии по правам человека.

HR/PARIS/1991/SEM/BP.3

Отношения между национальными учреждениями и государством.

Документ представлен г-ном Домиником Тюрпеном, Председателем Французского института гуманитарного права и прав человека, профессором, доктором наук университета в Клермон-Ферране (Франция).

HR/PARIS/1991/SEM/BP.4

Отношения между национальными учреждениями и другими партнерами.

Документ представлен г-ном Адама Дьенгом, Генеральным секретарем Международной комиссии юристов.

24. Центр по правам человека, Национальная консультативная комиссия Франции по правам человека и некоторые другие участники подготовили следующие рабочие документы:

HR/PARIS/1991/SEM/WP.1

Деятельность Организации Объединенных Наций, связанная с национальными учреждениями, занимающимися защитой и поощрением прав человека.

Документ представлен Центром по правам человека Организации Объединенных Наций.

HR/PARIS/1991/SEM/WP.2

Картотека существующих национальных учреждений.

Документ представлен Национальной консультативной комиссией Франции по правам человека.

HR/PARIS/1991/SEM/WP.3

Права человека в Канаде и роль Комиссии по правам человека Канады.

Документ представлен г-ном Максвеллом Ялденом, Председателем Комиссии по правам человека Канады.

HR/PARIS/1991/SEM/WP.4

Комиссия по правам человека Филиппин и ее деятельность.

Документ представлен г-жой Мари Консепсьон Баутиста, Председателем Комиссии по правам человека Филиппин.

25. Некоторые участники совещания представили в качестве справочного материала определенное количество уставных документов, перечисленных в приложении к настоящему докладу.

## II. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ГОСУДАРСТВОМ

26. Этот вопрос был рассмотрен на 1-ом и 2-ом заседаниях, состоявшихся 7 и 8 октября. Г-н Доминик Тюрпен в качестве докладчика представил эту тему на основании документа, подготовленного им для участников.

27. По словам г-на Турпена, нельзя безоговорочно утверждать, что государству, особенно исполнительной власти, присуща склонность к защите и поощрению прав человека, поскольку характерный для государства принцип авторитарности налагает ограничения на принцип свободы, на котором основываются права человека. Однако подобные опасения могут быть отчасти устранены концепцией, в соответствии с которой именно государство находится или должно находиться на службе человека, а не наоборот. Именно на основании этой концепции в 1948 году была принята Всеобщая декларация прав человека, и Организация Объединенных Наций побудила государства к созданию комиссий по правам человека.

28. Руководствуясь рекомендациями, изложенными Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 9 (II) от 21 июня 1946 года, Соединенные Штаты Америки стали одной из немногих стран, учредивших уже в 1957 году орган по защите гражданских прав жителей страны (Комиссия по гражданским правам), и в 1964 году - другой орган, которому было поручено бороться с дискриминацией в области занятости (Комиссия по обеспечению равных возможностей в области занятости). Процесс создания национальных учреждений постепенно развивался и набрал силу начиная с 1978 года, когда на проведенном Организацией Объединенных Наций семинаре по вопросу о национальных и местных учреждениях, занимающихся защитой и поощрением прав человека, были сформулированы некоторые основные принципы, касающиеся структуры и деятельности учреждений подобного рода. В настоящее время существует большое количество национальных учреждений, различающихся как по своей структуре, характеру своей деятельности, так и по характеру полномочий, которыми они наделены. Они имеются примерно в 30 странах. Они носят различные названия: "Комиссия", "Совет" или "Комитет" и заимствуют американскую, английскую или французскую модели.

29. Что касается отношений, которые эти учреждения поддерживают со своими соответствующими государствами, то, как утверждает докладчик, их можно рассматривать на основании критерия независимости или автономии. Степень действительности этой независимости/автономии определяется на основе юридического статуса, состава (порядок назначения членов и продолжительность мандата) и функционирования этих учреждений.

#### A. Независимость по юридическому статусу

30. Отказавшись от анализа парламентских учреждений, судебных органов, неправительственных и административных учреждений, призванных решать общие или конкретные вопросы в области защиты определенных уязвимых групп (женщины, дети, беженцы, иммигранты), а также учреждений, создание которых обусловлено непредвиденными обстоятельствами (комиссии по расследованию конкретных фактов или ситуаций), оратор выделяет учреждения, созданию которых содействовала Организация Объединенных Наций.

31. Выделенным учреждениям присущи следующие общие признаки:

- по своему характеру они являются административными;
- они связаны с органами исполнительной власти или действуют под их контролем (за исключением Комиссии по гражданским правам Соединенных Штатов Америки, которая независима от каких-либо органов государственной власти, хотя ее члены назначаются президентом и конгрессом; Комиссии Филиппин, учрежденной на основании Конституции, Комиссии Австралии и Комитета Турции, которые связаны с парламентом);



- они обладают общей и постоянной консультативной компетенцией в области прав человека на национальном и/или международном уровнях для обеспечения их поощрения и защиты либо посредством формулирования заключений или рекомендаций в целом, либо посредством рассмотрения исковых претензий отдельных лиц - в частности (Австралия, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик, Того, Уганда, Филиппины, Чили и Югославия).

32. С другой стороны, г-н Тюрпен указывает, что чем выше в иерархии правовых норм страны находится документ о создании национального учреждения, тем в большей степени оно способно обеспечивать свою независимость. Однако в настоящее время имеется лишь два национальных учреждения, существование которых гарантируется Конституцией: управление генерального прокурора Венесуэлы и Комиссия по правам человека Филиппин. Другие же учреждения созданы на основании надзаконодательных (Гватемала) или законодательных (в частности, Австралия, Бенин, Бразилия, Италия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки и Турция) норм, простого нормативного акта, в частности президентского (Чили, Сенегал, Аргентина, Камерун, Тунис), королевского (Марокко) или правительственного (Франция, Перу) указа и даже простого постановления министра (Уганда). В Камеруне после создания национального учреждения оно было передано в распоряжение исполнительной власти, которой предоставлено монопольное право на назначение его членов.

33. Г-н Тюрпен считает, что, даже если факт создания и функционирования этих учреждений под руководством исполнительных органов автоматически не влияет на их независимость, целесообразно было бы создавать национальные учреждения, занимающиеся защитой и поощрением прав человека, на основе Конституции или по крайней мере соответствующего закона, и обеспечивать их автономию путем разрыва всякой естественной зависимости, всех органических связей с тем или иным органом власти, особенно исполнительной. Национальные учреждения следует наделить правосубъектностью, которая отличалась бы от правосубъектности государства, с тем чтобы эти учреждения не выступали в роли судей или участников в деле. Если же в силу юридических соображений в той или иной стране сделать это невозможно, то следует по крайней мере передать их в распоряжение правительственных органов самого высокого уровня, а не того или иного министерства, с тем чтобы они пользовались достаточным авторитетом у различных административных органов, хотя пример государств, входящих в британское содружество, свидетельствует о приемлемости и других решений.

#### В. Независимость в соответствии с критерием состава

34. Залогом независимости национального учреждения по отношению к государственной власти может являться также состав этого учреждения. Его состав должен отражать определенный социальный и политический плюрализм. Поэтому в большинстве существующих национальных учреждений в различной степени представлены судьи, адвокаты, ученые, врачи, журналисты, активисты, выступающие в защиту прав человека, и специалисты в области прав человека, а также общественные деятели. Помимо Генеральной прокуратуры Республики Венесуэла, в состав которой входят 1 200 членов (400 прокуроров и 800 адвокатов), одним из наиболее многочисленных органов является Национальная консультативная комиссия Франции, состоящая из 70 членов (11 человек

представляют министерства, 28 – неправительственные организации, 6 – профсоюзы, 2 – парламент, 23 человека входят в состав комиссии в личном качестве), в то время как комиссии Канады, Новой Зеландии, Уганды и Филиппин состоят соответственно лишь из 8, 7, 6 и 5 членов.

35. В результате проведенного анализа сделан вывод о том, что существуют четыре основных способа назначения членов национальных учреждений: кооптация (Австралия, Бенин, Филиппины), назначение парламентом (Турция, Югославия, Соединенные Штаты Америки, Гватемала), королем (Марокко) или главой государства (Чили, Соединенные Штаты Америки, Мексика, Сенегал, Тунис, Камерун), главой правительства (Канада, Франция, Новая Зеландия), и наконец, министром по опеке, юстиции или чаще иностранных дел (Бенин, Уганда, Перу, Сенегал).

36. Хотя социальный и политический плюрализм позволяет обеспечивать независимость национальных учреждений, несмотря на их органическую связь с органами власти, подлинную эффективность обеспечивает англосаксонская модель, в соответствии с которой комиссии по правам человека, помимо их создания на основании закона, состоят из должностных лиц и располагают немалыми материальными средствами – а иногда и прерогативами – для защиты и поощрения прав человека. Это относится к комиссиям Австралии, Канады, Нидерландов, Новой Зеландии и Соединенного Королевства.

#### С. Независимость в соответствии с критерием деятельности

37. Кроме того, докладчик считает, что одной из важнейших целей этих учреждений, если их персонал набран с учетом принципа плюрализма, состоит в установлении связи между экспертами и представителями ассоциаций, с одной стороны, и экспертами и представителями государственных органов или служб – с другой. Поэтому важно, чтобы в этих учреждениях были на высоком уровне представлены различные органы государственной власти, в частности органы различных министерств, деятельность которых больше всего проявляется в области прав человека, не с целью участия в принятии решений, а с целью представления и получения информации, установления как можно более доверительного и долговременного диалога. Необходимо укрепить также связь с национальными парламентами путем предоставления членам этих учреждений или их руководителям возможности выступить по рассматриваемым аспектам прав человека перед членами парламента, использующими свои законодательные или контролирующие функции.

38. Национальные учреждения должны также располагать значительными финансовыми средствами, которыми они пользовались бы в своих целях в условиях ограниченного финансового контроля. Этих средств должно быть достаточно, по крайней мере, для того, чтобы нанять персонал и иметь соответствующие помещения, не рассчитывая на помощь государства. Кроме того, если они пожелают, они должны иметь возможность для разработки собственных правил процедуры без вмешательства контролирующих органов с учетом того, что обычные правила могут оказаться в данной области более гибкими и более эффективными.

39. Что касается правовых средств, которыми должны располагать национальные учреждения, то г-н Тюрпен считает, что наделять их реальными полномочиями по принятию решений, которые предоставляются другим органам, нежелательно и нецелесообразно. Зато он утверждает, что они должны, по крайней мере, иметь возможность самостоятельно проводить рассмотрение дел как по ходатайству частных лиц, так и по инициативе определенного числа своих членов. Выполнение возложенной на национальные учреждения задачи, состоящей в защите прав

человека, должно охватывать обеспечение возможности получать ходатайства частных лиц, проводить по ним расследование, направлять заинтересованным администрациям необходимые рекомендации и, в случае их невыполнения - мобилизовать общественное мнение и/или обращаться в компетентные судебные инстанции.

40. И наконец, заключения и рекомендации национальных учреждений должны быть надлежащим образом освещены в официальных сборниках (например, в официальных бюллетенях), которые легкодоступны.

#### D. Общие прения

41. В своих выступлениях по данному пункту представители национальных учреждений рассказали главным образом о своих организациях, остановившись на их основных особенностях. Некоторые представители неправительственных организаций подчеркнули необходимость обеспечения независимости национальных учреждений от всех органов политической власти.

42. Г-н Максуэлл Ялден, Председатель Канадской комиссии по правам человека, выступая в качестве эксперта, кратко комментирует выступление докладчика и представляет свое учреждение. Он поддерживает тезис докладчика о том, что государству следует обеспечивать соблюдение прав индивида, в частности, в том случае, если государство приняло на международном уровне соответствующие обязательства, как, например, обязательства, содержащиеся в различных международных документах по правам человека. Следовательно защитники прав человека должны постоянно стремиться к тому, чтобы эти обязательства не оставались просто благими намерениями, за которыми не следует конкретных действий. Это оправдывает существование национальных учреждений.

43. Национальные учреждения, конечно же, необходимы, однако они должны обладать реальной властью, полномочиями, позволяющими им на деле заниматься защитой и поощрением прав человека. Комиссия по правам человека Канады со своей стороны отвечает критериям независимости национальных учреждений, изложенным докладчиком, в том что касается ее юридического статуса, порядка назначения ее членов и ее состава, а также ее методов деятельности и рассмотрения дел.

44. Вначале он говорит о ее юридическом статусе. Комиссия Канады создана на основании федерального закона от 1977 года (Закон Канады о правах человека). В этом законе охарактеризованы ее обязанности, а также методы ее деятельности. Если конституционной защиты не существует или не предусматривается, то значительные преимущества состоят в том, чтобы положение Комиссии по правам человека определялось и обеспечивалось на основании законодательства, не подверженного политическим волнениям, которые могут охватить страну.

45. В Канаде существует как конституционная, так и правовая защита прав человека. В Канадскую хартию 1982 года о правах и свободах, являющуюся по своему характеру конституционной, включены такие основные права, как право на свободное выражение своих убеждений, на свободу вероисповеданий, право голоса, хабеас корпус, право на свободу передвижения, право не подвергаться дискриминации и т.д., соблюдение которых гарантируется судами. Закон Канады от 1977 года о правах человека имеет более непосредственное отношение к праву на равенство и лежит в основе учреждения канадской Комиссии. Таким образом, основная задача этой Комиссии заключается в борьбе против дискриминации во

всех ее формах. Следует добавить, что закон о правах человека был единодушно принят парламентом и был охарактеризован канадскими судами, в том числе и Верховным судом страны, как "квазиконституционный". Таким образом, этому закону, согласно формулировке Верховного суда, должно быть дано "широкое и свободное толкование", и он имеет главенство над обычными законами.

46. Таким образом, можно утверждать, что в Канаде Конституция защищает индивида в его отношениях с органами управления (федеративными и на уровне провинций) и административными органами, между тем как законом Канады о правах человека обеспечивается его защита не только в его отношениях с органами управления и административными органами, но также и в рамках частного сектора, если имеет место дискриминация. Другими словами, любой индивид, утверждающий, что он подвергся дискриминации со стороны частного предприятия, функционирующего на основании федерального законодательства, имеет право подать жалобу в Комиссию, а не в федеральный суд.

47. Что касается способов назначения членов Комиссии и продолжительности их мандата, то канадским законодательством предусматривается функционирование Комиссии в составе старшего комиссара и его заместителя, исполняющего свои функции на протяжении полного рабочего дня, а также шести других членов, работающих неполный рабочий день. Оба члена Комиссии, работающие полный рабочий день, отвечают за выполнение управленческих и административных задач. Комиссия в полном составе собирается один раз в месяц для рассмотрения поступивших жалоб и принятия по ним решения.

48. Члены Комиссии назначаются генерал-губернатором в Совете по предложению премьер-министра. Оба члена, работающие полный рабочий день, назначаются на семь лет, шесть членов, работающих неполный рабочий день, - на три года. Как в одном, так и в другом случае, мандаты могут предоставляться повторно. Комиссары могут быть освобождены от исполнения своих обязанностей лишь в случае совершения серьезной ошибки, и это может быть сделано лишь на основании соответствующей резолюции палаты общин и сената, однако подобных прецедентов еще не было. Г-н Ялден считает, что мандат постоянных членов национальной комиссии, особенно в тех случаях, когда они занимают в ней высокое положение, должен быть как можно более продолжительным, поскольку это будет способствовать обеспечению их большей независимости.

49. Что касается финансовых средств, необходимых для функционирования Комиссии, то решения об их выделении принимаются в результате проведения голосования парламентом, однако это никоим образом не влияет на независимость Комиссии.

50. Деятельность Комиссии направлена, в частности, на обеспечение соблюдения принципов недискриминации, закрепленных законом. Цель этого закона заключается в том, чтобы "дополнять канадское законодательство, обеспечивая соблюдение в рамках компетенции парламента Канады того принципа, что любой человек сообразно со своими обязанностями и обязательствами в обществе имеет равные возможности в области развития своей личности независимо от соображений, обусловленных признаком расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, возраста, пола, гражданского состояния, семейного положения, фактом помилования или наличия психических или физических недостатков".

51. В соответствии с установленным Комиссией порядком рассмотрения материалов она может получать жалобы от отдельного лица или группы лиц или же может сама подавать жалобы, если она считает, что для этого имеются все основания. В этом случае эта жалоба рассматривается и Комиссии представляется соответствующее сообщение. Если Комиссия считает, что жалоба обоснована, то имеет место процесс примирения, в рамках которого Комиссия назначает посредника, который пытается примирить обе стороны. Результатом примирения может стать выплата компенсации за период незаконного увольнения подателя жалобы или его продвижение по службе, или, в случае необходимости, выплата определенной суммы в порядке возмещения ущерба. В тех теоретически возможных случаях, когда примирить стороны не удастся, Комиссия должна либо отказаться от дальнейшего рассмотрения соответствующего дела по той причине, что достигаемый результат противоположен желаемой цели, либо учредить суд в составе трех человек, который, выслушав стороны по иску и свидетелей, выносит соответствующее решение. Решение этого суда имеет силу закона; оно в такой же мере обязательно, что и решение обычного суда. Истец или ответчик могут обжаловать это решение в обычных судах, в федеральном апелляционном суде и, в случае необходимости, в Верховном суде.

52. Ежегодно комиссия получает 50 000-55 000 жалоб, из которых рассматриваются 1 500-2 000; большего она не может сделать из-за отсутствия финансовых и людских ресурсов. Некоторые жалобы изымаются истцами до их рассмотрения ввиду полюбовного урегулирования спора.

53. Канадская Комиссия выполняет также функции поощрения прав человека в том смысле, что она правомочна разрабатывать программы по более глубокому осознанию и пониманию важности прав человека и антидискриминационного законодательства, по проведению исследований, по поддержанию отношений с аналогичными органами в других странах.

54. В обязанности Комиссии входит также представление докладов и подготовка рекомендаций по правам человека для правительства и парламента. Она занимается рассмотрением административных и других правил в целях их возможного пересмотра. И наконец, в соответствии с ее мандатом, установленным законом в общем виде, она стремится к тому, чтобы "противодействовать всякой дискриминационной практике путем убеждения, огласки или применения любых других надлежащих средств".

55. Одним словом, благодаря сфере компетенции своих членов и способу их назначения, ясно определенным в законе, лежащем в основе ее деятельности, благодаря финансовым, материальным и людским ресурсам, которыми она располагает, Комиссия Канады имеет возможность совершенно независимо выполнять свои задачи, и до настоящего времени рассматривалась в этом ключе сменяющимися друг друга у власти правительствами. К тому же, она не воздерживается от критики в адрес находящихся у власти правительств и всякий раз, когда это необходимо, предпринимает соответствующие действия, направленные против них. Особенно это проявляется в сфере занятости и заработной платы, где Комиссия тщательно следит за тем, чтобы представители расовых меньшинств, коренных народов, инвалиды, женщины пользовались равными правами и не подвергались дискриминации.

56. Г-жа Маргарет Малган (Комиссия по правам человека Новой Зеландии) заявляет, что возглавляемое ею учреждение во многих отношениях сходно с Комиссией Канады. Оно было создано на основании закона 1977 года в целях

поощрения прав человека в соответствии с пактами и конвенциями Организации Объединенных Наций в области прав человека. Следовательно, ее задача состоит в защите прав человека вообще и в борьбе против дискриминации во всех ее формах - в частности.

57. Комиссия уполномочена получать жалобы от отдельных лиц и, при необходимости, выносить некоторые случаи на рассмотрение независимого суда равных возможностей (Суд равных возможностей), решения которого имеют силу закона. Члены Комиссии назначаются Генерал-губернатором в Совете по рекомендации министерства юстиции на пятилетний срок с возобновляемым мандатом.

58. Гарантией независимости Комиссии Новой Зеландии является плюрализм, который можно квалифицировать как "технический". В ее состав входят семь членов: посредник в области расовых отношений и омбудсмен, являющиеся ее членами по должности, а также три члена, работающие на полной ставке, и два - на полставки. В настоящее время четыре члена Комиссии являются женщинами. Сейчас на рассмотрении парламента находится законопроект, цель которого состоит в назначении еще одного комиссара, задача которого состояла бы в защите права граждан на личную жизнь.

59. Г-н Товар Тамайо, заместитель председателя Межамериканского суда по правам человека, говоря о существующей в Венесуэле системе защиты прав человека, заявляет, что с принятием Конституции 1961 года эта система претерпела значительные изменения. Во-первых, с 1961 года все права, считающиеся основными (в частности, индивидуальные права), гарантируются Конституцией, и поэтому нет необходимости оговаривать их соблюдение в особых законах; кроме того, было впервые введено право пользоваться средствами правовой защиты ампаро и хабеас корпус, так что нарушение прав человека квалифицируется в качестве правонарушения, подпадающего под юрисдикцию уголовных судов. Поэтому парламент Венесуэлы вынужден был принять законы в области прав человека.

60. Кроме того, в Венесуэле были созданы три следующие учреждения: Procuraduria general de la Republica (Генеральная прокуратура Республики), Ministerio Publico (прокуратура Республики), в состав которого входит Fiscal General de la Republica (Управление генерального прокурора Республики) и Defensor de los derechos humanos (Управление Защитника прав человека), которое, главным образом, занимается проблемами заключенных, содержащихся в тюрьмах. Осуществляемые в настоящее время конституционные реформы направлены на разделение функций этих учреждений в целях создания, посредством учреждения должности Защитника прав народа, автономного механизма, который конкретно занимался бы вопросами защиты прав человека. Речь идет о назначении Конгрессом должностного лица (после проведения голосования, в ходе которого за это решение проголосует две трети членов сената и палаты депутатов), который был бы уполномочен проводить расследования по своему усмотрению. Это будет не судебный орган, а орган власти, наделенный привилегией проводить расследования и выступать в роли посредника, а также представлять свои выводы Конгрессу, где они станут предметом обсуждения. Следовательно, в отличие от того, что говорил докладчик, на 400 прокуроров и 800 адвокатов Управления главного прокурора Республики, собственно говоря, не возложена задача защиты прав человека как таковая; эта защита будет относиться скорее к компетенции Управления Защитника прав человека.

61. Г-н Бадел Гонсалес (Генеральный прокурор Республики Венесуэла) подтверждает слова г-на Тамайо и, дополняя его выступления, утверждает, что до начала осуществляемых в настоящее время конституционных реформ Генеральный прокурор Республики в условиях полной независимости обеспечивал достаточную защиту прав человека в Венесуэле. Цель нынешних реформ состоит в том, чтобы несколько облегчить его задачу.

62. Г-н Хайме Кастильо Веласко (Комиссия по правам человека Чили) уточняет, что в Чили существует несколько видов комиссий по правам человека. Члены той Комиссии, работой которой он руководит, и Комиссии правды и примирения были назначены Президентом Республики для рассмотрения случаев нарушений прав человека при военном режиме, которые повлекли за собой смерть людей. Комиссия, в работе которой участвует оратор, состоит из восьми человек. Она представила подробный доклад, в котором осуждаются нарушения прав человека, имевшие место при военной диктатуре. Президент Республики не имеет никакой власти ни над одной из комиссий по правам человека. Что касается парламента, то им учреждены две комиссии, одна из которых действует под руководством сената, а другая - палаты депутатов. На рассмотрении парламента находится также законопроект о введении института омбудсмена. Кроме того, существуют неправительственные организации, большинство из которых, в том числе Комиссия по правам человека Чили, были созданы при диктаторском режиме.

63. Что касается национальных комиссий, то г-н Кастильо считает, что они должны действовать под руководством либо исполнительной, либо законодательной, либо судебной власти. В конечном счете судебной власти следовало бы выступать в роли истинного защитника прав человека, а это в Латинской Америке происходит не всегда. Что касается исполнительной власти, то Национальная комиссия могла бы содействовать защите правительства в тех случаях, когда в отношении него выдвигаются несправедливые обвинения. Комиссии же, создаваемые парламентом, крайне полезны, совершенно независимы и могут сыграть весьма значительную роль.

64. Эти организации должны создаваться не столько на основе теоретических положений или буквы учредительных документов, сколько в духе стоящих перед ними задач. Лишь при этом условии они смогут на практике защищать права человека, поскольку несомненно, что если такое условие не соблюдается по политическим, юридическим или идеологическим причинам, то их деятельность может принять односторонний характер.

65. Г-н Артур Флетчер (Председатель Комиссии по гражданским правам Соединенных Штатов Америки) доводит до сведения присутствующих некоторые изменения, внесенные в устав Комиссии по гражданским правам Соединенных Штатов Америки. Эта комиссия была создана в 1957 году, когда афро-американцам было отказано в гражданских и политических, а также в социально-экономических правах. Благодаря действиям, предпринятым чернокожими американцами в период с 1948 по 1957 годы при поддержке таких неправительственных организаций, как Городская лига и Национальная конференция христиан и иудеев, правительство вынуждено было согласиться с созданием этого учреждения для рассмотрения существовавших проблем.

66. Комиссия по гражданским правам Соединенных Штатов Америки является независимой, временной и двухпартийной организацией, которая первоначально была учреждена на основании закона 1957 года о гражданских правах; ее мандат был продлен на основании закона от 1983 года о гражданских правах. Мандат этой организации состоит в проведении расследования случаев отказа в предусмотренных Конституцией правах по признаку расы, цвета кожи, пола,

религии, возраста, психических или физических недостатков, национального происхождения или при отправлении правосудия. На нее возложена также задача рассмотрения федеральных законов и политики с точки зрения дискриминации или отказа в полноценной правовой защите по признаку расы, цвета кожи, религии и т.д. И наконец, она уполномочена представлять Конгрессу доклад, выводы или рекомендации.

67. Комиссия составлена с учетом принципа плюрализма как в социальном отношении (из ее восьми членов трое - афро-американцы, четверо - европейского происхождения и один - азиатского происхождения, в том числе две женщины и один слепой), так и в политическом (четыре представителя республиканской партии, два - демократической партии и два независимых члена).

68. Со временем это учреждение в значительной степени расширило свою деятельность, и в настоящее время оно использует услуги 2 000 специалистов, исполняющих свои обязанности на всей территории Соединенных Штатов на уровне штатов, округов и городов, где представлена Комиссия. Кроме того, в каждом министерстве имеются отделы, занимающиеся вопросами гражданских прав, обеспечения равных возможностей в области занятости и конструктивных предложений.

69. В своем выступлении г-н Флетчер приводит в качестве иллюстрации ряд докладов, подготовленных Комиссией Соединенных Штатов Америки по различным ситуациям, характеризующимся случаями расизма, расовой дискриминации или дискриминации по признаку пола, а также по правам некоторых меньшинств. Эти документы упоминаются в приложении к настоящему докладу.

70. Г-н Андре Брауншвейг (Национальная консультативная комиссия по правам человека Франции) подчеркивает факт независимости Консультативной комиссии Франции, отмечая, что она учреждена при премьер-министре, с тем чтобы сообщать ему свое мнение по всем вопросам, имеющим отношение к правам человека. Поэтому ее члены назначаются премьер-министром, однако это не влияет на их независимость, поскольку гарантией независимости является состав Комиссии. На практике при назначении ее членов в определенной степени учитывается принцип социального и политического плюрализма. Поэтому в рамках Комиссии дискуссии проходят со всей принципиальностью, и, несмотря на то, что премьер-министр не всегда учитывает представленные ему соображения, Комиссия сознает, что иногда она в состоянии изменять решения, принимаемые правительством.

71. Комиссия имеет также право на проведение самостоятельного расследования, что способствует повышению степени ее независимости, поскольку те или иные вопросы рассматриваются ею по собственной инициативе.

72. В своей деятельности она не подменяет ни судебные органы, которые обязаны принимать решение в случаях нарушения прав человека и, в частности, в случаях дискриминации, допускаемых отдельными лицами, ни организации, принимающие административные решения. Она не вторгается также в сферу компетенции посредника Республики.

73. Г-н Саиду Агбанту (Председатель Комиссии по правам человека Бенина) обращает внимание на особый характер учреждения Бенина по сравнению с другими национальными учреждениями. Речь идет о комиссии, созданной на основании соответствующего закона, но имеющей статус неправительственной организации. В этой связи она наделена важными прерогативами, необходимыми для выполнения ее задачи. Одна из этих прерогатив позволяет Комиссии незамедлительно



возбуждать дело в отношении любого лица, препятствующего проведению ее расследований. Другая прерогатива заключается в том, что члены Комиссии при исполнении своих обязанностей пользуются судебным иммунитетом. Кроме того, они назначаются самой же Комиссией.

74. Вместе с этим Комиссия может выступать в качестве предъявителя гражданского иска в судах. Благодаря своей независимости Комиссия является основной организацией страны в области защиты прав человека. Она пользуется полной независимостью от исполнительных органов, которым она оказывает значительную консультативную помощь в области ратификации международных документов по правам человека и соблюдения национальной законности.

75. Г-н Мохмед Ларби эль Мажбуд (Консультативный совет по правам человека Марокко) утверждает, что создание Совета Марокко знаменует собой продолжение борьбы его страны за свободу и демократию, а также деятельности по поощрению прав человека, осуществляемой в рамках Организации Объединенных Наций. В преамбуле Конституции Марокко среди прочего говорится, что "осознавая необходимость осуществления со своей стороны деятельности в рамках международных организаций, Королевство Марокко соглашается с принципами, правами и обязанностями, вытекающими из уставов и других документов этих организаций". Марокко, в частности, ратифицировало 18 пактов и конвенций по правам человека. Его Величество король Хасан II учредил Консультативный совет по правам человека с целью завершить создание правового государства.

76. Совет создан на основании дахира (королевского указа № 1-90-12 от 20 апреля 1990 года) и функционирует под непосредственным руководством короля. Его члены также назначаются на основании королевского указа с возобновляемым мандатом на двухлетний срок и являются представителями политических партий, профсоюзных объединений, ассоциаций по правам человека, таких социально-профессиональных ассоциаций, как корпорация судей, ассоциация адвокатов Марокко, организация врачей, преподавателей университета. В нем представлены также министерство юстиции, иностранных дел и сотрудничества, внутренних дел и информации, а также министерство по делам ислама. В его состав входят также лица, отбираемые по признаку компетентности в области прав человека и высоких нравственных качеств. Таким образом, в выполнении общих задач участвуют представители самых широких слоев общественности. Возглавляет Совет первый председатель Верховного суда.

77. Что касается способов рассмотрения материалов, то они бывают двух видов. Во-первых, мнение Совета по общим или конкретным вопросам запрашивается монархом, когда он желает получить соответствующие разъяснения. Кроме того, Совет может принять решение о рассмотрении того или иного вопроса, мнение по которому он намерен представить королю, если за это решение проголосует две трети его членов.

78. Г-жа Маргарита Ретуерто-Буадес (представитель Управления Защитника прав народа, Испания) кратко останавливается на основных особенностях представляемого ею учреждения, отметив, что подробная информация по данному вопросу приводится в распространенном ею документе (см. приложение VI). Управление Защитника прав народа является последним из учреждений, созданных на основании Конституции 1978 года. Его основная задача состоит в защите и поощрении прав человека в Испании.

79. В Конституции Испании приводится весьма обширный перечень прав и свобод, соблюдение которых, помимо судубных органов, обеспечивается Управлением Защитника прав народа, являющегося своего рода омбудсменом. Перед ним стоит двойная задача. С одной стороны, оно защищает основные права, а с другой - контролирует органы государственной власти.

80. Управление Защитника прав народа по своему характеру является конституционным, а по своему юридическому статусу - независимым учреждением. И хотя это учреждение создано парламентом, можно считать, что оно стоит выше парламента ("es un alto parlamentario, es alto comisionado de las Cortes Generales"). Таким образом, это парламентское учреждение, которое, однако, не подвержено воздействию никакого императивного мандата. Эта независимость наглядно проявляется в том, что оно имеет право указывать на неконституционный характер законов, принимаемых парламентом. Одна из особенностей, способствующая повышению степени независимости Защитника прав народа, состоит в том, что ему предоставляется мандат на пять лет, т.е. на год больше, чем депутатам парламента. Защитник прав народа - лицо неприкосновенное, он пользуется парламентским иммунитетом. Хотя Управление Защитника прав народа является учреждением, представленным в лице одного человека, ему оказывают содействие в работе два его помощника.

81. Г-н Роландо де Леон Куэльяр (представитель Управления Комиссара по правам человека Гватемалы) заявляет, что в 1985 году после тридцатилетнего периода, характеризовавшегося правлением правительств, приходивших к власти обманым путем и многочисленными военными переворотами, Учредительное собрание Гватемалы приняло Конституцию, позволившую создать Конституционный суд и назначить Комиссара по правам человека. Институт Комиссара по правам человека играет существенную роль в демократическом процессе, развернувшемся в Гватемале. Этот институт родственен институту Защитника прав народа в Испании. Комиссар по правам человека назначается Национальным конгрессом Республики по предложению Комиссии по правам человека. Его функции основываются на положениях Конституции: он правомочен рассматривать все полученные им жалобы, проводить по ним необходимое расследование и ходатайствовать перед судами о применении соответствующих правовых санкций. Эти жалобы направляются как в отношении государственных учреждений и должностных лиц, так и частных лиц. Он уполномочен также возбуждать иски ампаро, а также иски о неконституционности решений. В своих действиях он независим как от правительства, так и от Национального конгресса, хотя в соответствии с Конституцией он неразрывно связан с Национальным конгрессом, поскольку получает от него финансовые средства.

82. Комиссар по правам человека с особой тщательностью вскрывал нарушения прав человека со стороны военнослужащих, в частности во время всемирно известной резни в Сантьяго Атитлан, в которой был повинен генеральный штаб вооруженных сил, и постарался добиться, чтобы виновные не остались безнаказанными. Нынешнее правительство само включилось в борьбу за соблюдение прав человека и намерено положить конец безнаказанности в Гватемале.

83. Г-н Алонко Р. Дови (Председатель Национальной комиссии по правам человека Того) с целью показать, что независимость национальных комиссий, в частности по отношению к исполнительной власти, не следует выводить исключительно из документов, которые слишком часто скрывают истину, ссылается на пример Того, где Комиссия по правам человека, все члены которой избираются, создана на основании закона и пользуется самой широкой независимостью. Поэтому

необходимо прежде всего следить за моральной безупречностью членов таких комиссий, и в особенности за моральной безупречностью их председателей, с целью избежать их использования властями в целях, противоречащих правам человека.

84. В Того председатели, сменявшиеся во главе Комиссии, со всей серьезностью относились к выполнению своей задачи, таким образом, что Комиссия играет основополагающую роль в развивающемся в стране демократическом процессе.

85. Г-н Акин Гонен (Комиссия по правам человека Великого национального собрания Турции) заявляет, что эта Комиссия была создана в соответствии с законом, принятым в 1990 году. Она образована членами Великого национального собрания, пользующимися парламентской неприкосновенностью. Г-н Гонен уточнил формулировку докладчика, согласно которой существует связь между Комиссией и советом министров. Комиссия является полностью независимой и не имеет никаких органических связей с правительством. Напротив, она выполняет контрольную функцию от имени парламента в отношении актов исполнительной власти. С другой стороны, в соответствии с Конституцией члены парламента никоим образом не могут выполнять какие-либо миссии по указанию правительства.

86. Парламент предоставляет Комиссии помещения, ресурсы, а также персонал, необходимый для ее функционирования. Любое лицо и любая организация имеют возможность передать в Комиссию любой вопрос, касающийся прав человека. Ее члены могут внести в свою повестку дня вопросы, которые, по их мнению, необходимо рассмотреть.

87. В случае необходимости Комиссия может создавать подкомиссии в провинции для организации расследований и проведения исследований в любых местах и в любое время. В принципе ее заседания являются открытыми для публики и журналистов. Ее решения передаются через Председателя Великого народного собрания соответствующим административным или судебным инстанциям для их выполнения, а ее доклады, в случае необходимости, передаются на рассмотрение парламента на пленарных заседаниях. Результаты ее расследований также передаются истцам. Комиссия может вносить законопроекты в различные парламентские комиссии с целью улучшения положения в области прав человека в стране. В заключение оратор отметил, что эффективность деятельности Комиссии зависит не только от регламентирующих рамок, но также и от поддержки общественного мнения.

88. Г-н Закариа Бен Мустафа (Верховный комитет по правам человека и основным свободам Туниса) заявляет, что тунисский Комитет был основан президентом Республики 7 января 1991 года для оказания ему помощи в осуществлении усилий по укреплению и поощрению прав человека и основных свобод. Он дает свое заключение по вопросам, направляемым ему на рассмотрение президентом Республики. Однако его функции не являются чисто консультативными, поскольку он может принять к рассмотрению любой вопрос, по которому он считает необходимым высказать свое мнение. Он также проводит исследования и изыскания в области прав человека.

89. Комитет состоит из 27 членов, из которых 10 человек являются деятелями национального масштаба, известными своей компетентностью и опытом в области прав человека, 8 являются представителями неправительственных организаций, 9 - представителями министерств, не имеющими права голоса. Комитет собирается два раза в год и может проводить внеочередные сессии в случае необходимости по инициативе своего председателя или по просьбе трети своих членов, имеющих

право голоса. Комитет готовит ежегодные доклады, которые он представляет президенту Республики. Расходы Комитета покрываются из бюджета канцелярии президента Республики.

90. Г-н Рашид Дрисс, председатель вышеназванного Комитета, уточняет, что, несмотря на связь с президентом Республики, Комитет действительно обладает независимостью, которая отражается в его целях и обеспечивается составляющими его членами. Речь, как правило, идет о людях, завершивших свою карьеру и работающих на добровольной основе.

91. В принципе, Комитет не уполномочен рассматривать индивидуальные жалобы, однако, несмотря на это, он постоянно получает ходатайства от отдельных лиц. Поэтому он намерен добиваться расширения своих полномочий с целью изучения подобных случаев. Одним из недавних мероприятий Комитета было обследование положения заключенных, в результате которого было урегулировано около ста случаев, вызывавших беспокойство.

92. Затрагивая вопрос о независимости национальных учреждений, г-н Лео Матарассо (Международная лига за права и освобождение народов) заявляет, что основным условием ее осуществления является гласность мнений и рекомендаций, которые эти учреждения представляют либо исполнительной, либо законодательной власти. Она должна гарантироваться соответствующими уставными документами.

93. Г-н Уильям О'Нейл (Комитет юристов за права человека) отмечает, что существует связь между независимостью судебной власти и независимостью национальных комиссий по правам человека. По его мнению, чем больше независимость судей и адвокатов, тем большей независимостью будут обладать эти национальные учреждения и тем меньше будет число рассматриваемых дел.

94. Г-н Жак Бурго (Международная ассоциация юристов-демократов) считает, что, несмотря на увеличение числа комиссий по правам человека, не следует успокаиваться на достигнутом, поскольку имеют место случаи, когда государства, являющиеся в течение длительного времени участниками различных конвенций по правам человека, по-прежнему не идут в авангарде защиты прав человека. Следовательно, можно задаться вопросом, находимся ли мы уже на той стадии, когда создание какой-либо комиссии является очевидным фактом, необходимостью или прогрессом во всех обществах. Напротив, следует признать, что необходимым условием существования такого учреждения является правовое государство, где этому учреждению придется сосуществовать с неправительственными организациями, которые оратор рассматривает в качестве "генераторов идей". После создания такой предпосылки необходимо следить за сохранением независимости учреждения по отношению к различным органам власти.

95. Он считает также желательным, чтобы такая Комиссия была центром рассмотрения приоритетных для гражданского общества вопросов и чтобы она по возможности являлась рупором неправительственных организаций, которые, по определению, являются слабыми в финансовом отношении. Желательно также, чтобы она фокусировала разрозненные инициативы и, наконец, чтобы в крайних ситуациях она являлась органом, вскрывающим нарушения.

96. Во всех этих случаях необходимо следить за тем, чтобы государство не обладало исключительными полномочиями по защите прав человека, так как практически повсеместно государство может нарушать права человека. С другой стороны, следовало бы, чтобы суды в полной мере выполняли свою миссию и чтобы региональные учреждения по защите прав человека, такие, как Европейский суд по

правам человека, Межамериканский суд по правам человека, а также Африканская комиссия по правам человека и народов, активизировали свою деятельность с целью представления средств правовой защиты в тех случаях, когда внутреннее положение в государствах не позволяет отдельным лицам обеспечить уважение своих прав.

97. Г-жа Мари Консепсьон Баутиста (Филиппинская комиссия по правам человека) весьма подробно и полно информировала аудиторию об успехах, достигнутых Филиппинами в области прав человека под руководством Комиссии по правам человека после падения диктатуры.

98. При исполнении своих функций в качестве независимой комиссии конституционного характера она не подлежит контролю со стороны президента Республики, Конгресса и судебной власти. Эти функции состоят, в частности, в проведении расследований по случаям нарушений по правам человека и контроля за выполнением правительством своих обязательств в соответствии с ратифицированными им международными документами. Она обеспечивает защиту и правовую помощь наиболее обездоленным слоям населения, финансовую и медицинскую помощь жертвам нарушений прав человека, в том числе заключенным, которых ее члены посещают на регулярной основе.

99. Комиссия вносит также законопредложения в Конгресс. Ее инициативная роль выражается в организации семинаров и рабочих совещаний по правам человека в сотрудничестве с Центром по правам человека Организации Объединенных Наций для личного состава вооруженных сил и сотрудников полиции. Наряду с этим была проведена радикальная реформа по разделению армии и полиции. Благодаря совместным усилиям Комиссии, Комитета по гражданским и политическим правам и нижней палаты Конгресса и нескольких неправительственных организаций в ближайшем будущем Конгрессу будет представлен на рассмотрение кодекс по правам человека.

100. В отношении независимости этой Комиссии г-жа Баутиста информирует участников о конфликте между Комиссией и Конгрессом Филиппин. После того, как Комиссия отклонила постановление Конгресса о необходимости утверждения им назначения членов Комиссии, оратор, будучи председателем указанной Комиссии, была освобождена от занимаемой должности. Однако Верховный суд после передачи дела на его рассмотрение вновь указал, что в соответствии с Конституцией Комиссия является независимым органом, наделенным широкими полномочиями, позволяющими ему, в частности, проводить расследование случаев нарушений прав человека государственными служащими, а ее члены, назначенные президентом, не должны утверждаться в этом качестве Конгрессом.

101. Комиссия по правам человека Филиппин состоит из пяти членов, назначаемых на пять лет без права возобновления мандата. В настоящее время Комиссией руководит оратор, являющаяся юристом по образованию. Другими членами Комиссии являются вышедший на пенсию судья Военного трибунала, юрист, журналистка и сотрудница одной неправительственной организации.

102. Комиссия сама набирает своих сотрудников. В настоящее время в 12 региональных бюро, расположенных во всех частях страны, для Комиссии работают 800 человек (из которых около 100 - юристы, а более 100 - сотрудники, проводящие расследования). Она свободна устанавливает свои внутренние правила и определяет случаи нарушений прав человека, относящиеся к ее кругу ведения. Главным образом речь идет о нарушениях гражданских и политических прав, признаваемых в Хартии прав человека, включенной в Конституцию, а также всех

конституционных положений, касающихся прав обездоленных, детей, женщин и трудящихся. Полномочия Комиссии распространяются также на сферу осуществления договоров и конвенций, участником которых являются Филиппины и которые, согласно Конституции, рассматриваются как часть внутреннего права. Ресурсы Комиссии поступают из государственного бюджета через посредство Конгресса.

103. При осуществлении своих полномочий и согласно своим прерогативам Комиссия получает жалобы отдельных лиц. Комиссия может также сама принять к рассмотрению какое-либо дело, получив о нем информацию через посредство публикаций, анонимных писем, от национальных или международных неправительственных организаций и даже из бюллетеней комитетов Организации Объединенных Наций. Истцы опрашиваются по месту жительства или в том месте, где они находятся, когда по некоторым причинам, ввиду недостатка средств, боязни репрессий или опознания в качестве свидетелей или истцов, они не могут или не желают предавать гласности свои контакты с Комиссией по правам человека. Учитывая тот факт, что цель расследования состоит в преследовании лиц, виновных в нарушении прав человека, письмо должно быть подписано одним или несколькими истцами в соответствии с правилами Комиссии, а подозреваемые должны получить экземпляр этих писем для организации своей защиты. После слушания дела Комиссия выносит решение и при наличии нарушений прав человека передает дело в министерство юстиции для его рассмотрения судами. Региональные бюро Комиссии функционируют согласно такой же процедуре, однако ни одна жалоба о предполагаемых нарушениях прав человека не может быть отведена этими бюро без одобрения центрального бюро. На настоящий момент Комиссия передала на рассмотрение различных судов более 1 800 дел, и благодаря ее деятельности число случаев нарушений прав человека сокращается.

104. Комиссия уполномочена заслушивать показания высокопоставленных чиновников и членов правительства, когда их касается содержание жалоб. Так, например, в результате жалоб, поданных неправительственными организациями, профсоюзами или политическими партиями, перед Комиссией были вынуждены предстать министр обороны, начальник Генерального штаба вооруженных сил и начальник национальной полиции, а также официальные лица более низкого ранга. Комиссия наделена также полномочиями преследовать за создание препятствий отправлению правосудия всех лиц, отказывающихся выполнять ее решения.

105. На основании своего конституционного мандата, установленного в соответствии с протоколом соглашения об обращении с лицами, лишенными свободы, заключенного с министром национальной обороны, министром юстиции, начальником Генерального штаба вооруженных сил и начальником полиции, Комиссия по правам человека, юристы, врачи, исследователи и другой работающий с ней персонал могут безотлагательно получать доступ ко всем военным лагерям, исправительно-трудовым лагерям и полицейским участкам, а также ко всем тюрьмам, с целью удостовериться в том, что задержанные лица содержатся в условиях, соответствующих закону.

106. Диалог и сотрудничество Комиссии с военными властями и гражданскими руководителями способствовали обеспечению большей защиты и более полному уважению прав человека на Филиппинах. Все это отражено в различных меморандумах и директивах относительно арестов, задержаний, обращения с заключенными, незаконных арестов, пыток, насильственных исчезновений и казней по упрощенному судопроизводству, число которых значительно сократилось.

107. Касаясь независимости судебной власти в качестве основного условия надлежащего функционирования национальной комиссии по правам человека, г-жа Баутиста указывает, что прежняя система, позволявшая сенаторам и депутатам Конгресса оказывать влияние на назначение судей обычных судов и даже судей Верховного суда, была отменена в соответствии с Конституцией 1987 года. Назначение производится отныне президентом на основании списка лиц, рекомендованных Судебным советом и коллегией адвокатов.

108. Президент Республики недавно назначил 200 судей, большинство из которых составляют женщины. В соответствии с действующим законом прокуроры должны передавать в суды представленные им дела в течение 60 дней, а судьи до получения ими заработной платы должны доказать, что не существует никакого дела, разбирательство по которому длится более 90 дней.

109. Верховный суд отстранил от работы судей, не выполнявших свои функции или оказавшихся коррумпированными. Министерство юстиции также повело решительную борьбу против тех лиц, которые задерживали вынесение решения по некоторым делам.

110. Права защиты, право на юридическую помощь, право иметь защитника гарантируются Конституцией. Лица, не имеющие средств для оплаты судебных издержек, могут получить бесплатную юридическую помощь в Комиссии по правам человека, в ассоциации адвокатов, в бюро правовой помощи министерства юстиции и в ассоциациях правовой помощи, существующих в стране.

### III. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ДРУГИМИ ПАРТНЕРАМИ

111. Эта тема была рассмотрена на 2-м и 3-м заседаниях, состоявшихся 8 октября 1991 года.

112. В отсутствие г-на Адама Дьенга (Генеральный секретарь Международной комиссии юристов) г-н Маламине Курума, назначенный докладчиком, внес на рассмотрение эту тему на основании информационного документа, подготовленного г-ном Дьенгом.

#### A. Партнеры национальных учреждений

113. Г-н Курума определяет прежде всего основных партнеров, с которыми сотрудничают национальные учреждения. Речь идет, в частности, о негосударственных учреждениях или, согласно терминологии г-на А. Дьенга, учреждениях, "находящихся на границе или вне институциональной государственной сферы": парламент, неправительственные организации, профсоюзы и другие профессиональные ассоциации, религиозные организации, научно-исследовательские учреждения, средства массовой информации, региональные и международные межправительственные учреждения.

114. Своим участием в работе национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, депутаты парламента обогащают их своим опытом в законодательной области. Кроме того, подобное участие позволяет оказывать влияние на парламент в связи с тем или иным законопроектом, который будет ему представлен по рекомендации этого учреждения.

115. Что касается ассоциированной сети неправительственных организаций, объединений юристов (коллегии адвокатов, ассоциации за правовое государство, ассоциации, специализирующиеся в различных правовых дисциплинах, содружество судей и т.д.), профсоюзов или других профессиональных организаций и средств массовой информации, то все они являются связующими звеньями гражданского общества, которые выполняют функцию противодействия, необходимую для эффективной защиты прав человека.

116. Отношения сотрудничества между журналистами, средствами массовой информации и национальными комиссиями могут способствовать повышению качества информации, воспитательное значение которой является значительным.

117. Присутствие в учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека представителей религиозной иерархии является, очевидно, тем более неизбежным, что все религиозные направления заявляют сегодня о своей приверженности делу защиты прав человеческой личности.

В. Отношения с различными партнерами: партнерство, основанное на тождестве целей и взаимодополняемости функций

118. Перечислив основных партнеров национальных учреждений, докладчик остановился на характере отношений партнерства, которые они могут поддерживать. По его мнению, отношения между национальными учреждениями и негосударственными партнерами основываются на тождестве целей и взаимодополняемости функций.

119. Тождество целей состоит в общей приверженности правовому государству, которое предполагает:

a) уважение личности, которой обеспечивается защита ее самостоятельности, безопасности, целостности и основных как гражданских, так и экономических и социальных прав;

b) иерархию норм, характеризующихся приматом конституции, контролем конституционности законов и существованием независимых судебных органов;

c) законность, на которую опираются государственные власти и которая обеспечивается созданием демократических плюралистических учреждений, основанных на широком представительстве, участии населения и децентрализации;

d) автономию и независимость гражданского общества и имеющихся в нем структур;

e) отказ от любой формы теократической власти;

f) подчинение вооруженных сил и сил безопасности конституционным властям.

120. Эта общая приверженность примату права и установленным таким образом параметрам правового государства обязывает ассоциированные структуры, политические партии, профсоюзы и средства массовой информации выполнять функции противовеса, основываясь на положениях закона. Только на этой основе могут быть реализованы механизмы и процедуры регулирования.



21. Тожество целей, лежащее в основе отношений между национальными учреждениями и их партнерами, предполагает также общую убежденность в необходимости согласования положений внутреннего позитивного права и международных правовых норм, в том виде, в каком они провозглашены и изложены в международных конвенциях и пактах по правам человека.

122. Ратификация этих документов, их официальное опубликование государствами-участниками, их действенный учет в национальном законодательстве и честное признание установленных ими процедур наблюдения и контроля являются для национальных учреждений в области защиты прав человека и для всей совокупности их партнеров важной составной частью тождества целей, на котором они должны основывать свое сотрудничество.

123. Взаимодополняемость функций выражается прежде всего в воспитательном воздействии, которое национальное учреждение и негосударственные партнеры совместно оказывают на общественное мнение, доводя до сведения отдельных лиц как имеющиеся у них права, так и возложенные на них обязанности. Воспитательная деятельность должна быть предусмотрена на всех уровнях системы образования, а также вне рамок системы среднего и высшего образования (на предприятиях, в сельских коммунах, профсоюзах, средствах массовой информации и т.д.).

124. На основе этой взаимодополняемости воспитательных функций общественного мнения Организация Объединенных Наций и ЮНЕСКО провели в последние годы ряд встреч и семинаров, работа и выводы которых дают материал не только для воспитательных учреждений, но также и для национальных комиссий и всей совокупности их партнеров.

125. В этом плане огромные возможности сотрудничества существуют на национальном, региональном и международном уровнях, а национальные комиссии могли бы обеспечивать эффективную поддержку мероприятиям, проводимым в рамках Организации Объединенных Наций, и служить проводником деятельности Центра по правам человека Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО в этой области.

126. Взаимодополняемость функции между национальными учреждениями и различными партнерами распространяется также на следующие процедуры регулирования, осуществляемые этими учреждениями:

а) проведение расследований в отношении злоупотребления властью и посягательств на права человека;

б) осуществление посредничества с целью содействия урегулированию государственным властями дел отдельных лиц и групп;

в) проведение законодательных консультаций и изучение вопросов, связанных с разработкой норм;

д) содействие количественному и качественному расширению сотрудничества между государствами и региональными или международными организациями в области защиты прав человека. На основе взаимодополняющих форм участия совместная деятельность национальных учреждений и совокупности их партнеров должна, в частности, быть направлена на эффективное применение международных норм и их учет в национальном законодательстве.

127. Несмотря на эту взаимодополняемость функций, по мнению г-на Курумы, необходимо, чтобы национальные учреждения не подменяли собой межправительственные организации. И те и другие должны сохранять свою независимость, а их сотрудничество должно являться источником скоординированной деятельности, причем расширение деятельности одних не должно сопровождаться сокращением деятельности других.

128. В целом отношения между национальными учреждениями и их партнерами должны основываться на постоянном и широком согласии с учетом особенностей каждой стороны в целях поощрения гармоничной и эффективной защиты прав человека.

### С. Общие прения

129. Г-жа Баутиста указывает, что сотрудничество Комиссии по правам человека Филиппин с неправительственными организациями осуществляется на доброй основе, в особенности в том, что касается представления и рассмотрения жалоб. Комиссия начала также диалог с неправительственными организациями, другими гражданскими учреждениями, представителями меньшинств и уязвимых групп.

130. Г-н Кемаис Хамари (Международная комиссия юристов) считает, что, несмотря на усилия Центра по правам человека с целью стимулировать создание или укрепление национальных учреждений, на настоящий момент эти учреждения не пользуются широкой поддержкой со стороны сети неправительственных организаций в области прав человека как Севера, так и Юга, но в особенности Юга, во-первых, потому, что нельзя полностью положиться на государство в деле поощрения и защиты прав человека, а также потому, что ряд учреждений, возникших в политической обстановке, еще несущей на себе печать монолитной, авторитарной власти, рассматриваются в качестве учреждений-алиби.

131. Следовательно, лишь благодаря соединению критериев независимости, установленных г-ном Тюрпеном (см. главу I), в отношении юридического статуса, состава и функционирования с положениями, отмеченными в документе г-на Дьенга (положение о правовом государстве и о принципах и нормах социальной справедливости), можно прояснить позицию национальных учреждений в сфере поощрения и защиты прав человека и таким образом вселить уверенность в их различных партнеров. Национальным комиссиям и государствам, содействующим их созданию, необходимо представить гарантии, для того чтобы ассоциированное движение, средства массовой информации, общественные организации и структуры церкви и т.д. проявляли заинтересованность в создании и развитии такого типа учреждений.

132. С другой стороны, создание национальных учреждений не должно повлечь за собой исчезновение неправительственных организаций. Следует конкретно изучить распределение ролей между национальными учреждениями и неправительственными организациями, с тем чтобы неправительственные организации продолжали быть звеном, содействующим передаче жалоб в национальные учреждения. Поскольку есть опасения, что, направляя свои жалобы непосредственно в какую-либо инстанцию, преимущество которой состоит в контроле за действиями исполнительной власти, граждане, таким образом, будут игнорировать неправительственные организации и низведут их роль до простого противодействия.

133. Был также отмечен всеобщий характер принципов прав человека, на которые ссылаются неправительственные организации и национальные учреждения. В самом деле, хартии, конвенции и пакты по правам человека были разработаны в результате процесса осмысления и согласования, в котором приняли участие страны, расположенные на всех континентах. Поэтому эти юридические документы не являются монополией какой-либо отдельной цивилизации, а напротив, являются выражением межкультурного консенсуса. Лишь приняв эту всеобщую концепцию прав человека, можно вести борьбу против произвола репрессий, против всех форм пережитков, исключительности, фанатизма или нетерпимости как в отношении прав женщин, так и в отношении прав религиозных, этнических или языковых меньшинств.

134. Г-н Сайду Агбанту (Комиссия по правам человека Бенина), со своей стороны, считает, что будучи логическим следствием всеобщего характера прав человека понятие "обязанности вмешательства" по гуманитарным мотивам следовало бы закрепить в международном праве. По его мнению, стало неприемлемым, что, прикрываясь понятием невмешательства во внутренние дела, некоторые государства нарушают права человека.

135. В этом же контексте г-н Эм. Эзизу (организация в защиту гражданских прав и свобод, Нигерия) добавляет, что современная тенденция к созданию национальных комиссий, занимающихся поощрением и защитой прав человека, отнюдь не означает какого-либо улучшения положения в области прав человека во многих странах, в частности, если судить по содержанию докладов основных неправительственных организаций по правам человека. Что же говорить о ситуациях, имеющих место в условиях диктаторских однопартийных режимов и военных диктатур? Каковым должен быть статус комиссии по правам человека в условиях военного режима? Несомненно, что существует явная антиномия между господством единой партии или армии в стране и поощрением и защитой прав человека, что неизбежно сказывается на функционировании национальной комиссии по правам человека. Каковы же современные требования в отношении создания национального учреждения по вопросам поощрения и защиты прав человека в странах, где правят военная диктатура и одна партия? Следует ли поощрять там создание национальных учреждений, обреченных быть недейственными? Или, напротив, следует усиливать там неправительственные организации, следить за обеспечением независимости судебной власти и поддерживать печать в странах, где демократия и господство права не стали еще реальностью?

136. В отношении зарождающихся демократий самим неправительственным организациям следовало бы соблюдать осторожность в том, что касается их участия в комиссиях, создаваемых правительством, если они не хотят ослабить дело борьбы за права человека и безоговорочно оказать деятельности правительства доверие, которого она не заслуживает. Следует избегать любой двусмысленности в отношениях между неправительственными организациями и национальными учреждениями.

137. Г-жа Фабьена Руссо-Ленуар (Международная федерация прав человека) полагает, что прежде чем углублять обсуждение, необходимо провести четкое различие между судебными, квазисудебными и несудебными учреждениями и учреждениями содействия. Это различие является тем более важным, что эти различные типы учреждений не могут иметь ни одинаковых институциональных норм, ни одинаковых полномочий по наблюдению, ни одинаковый состав и, следовательно, не могут преследовать одни и те же цели. Поэтому оратор предлагает, чтобы Организация Объединенных Наций предприняла сравнительное исследование существующих в настоящее время национальных комиссий с целью выделить критерии, способные стать общим знаменателем для национальных комиссий в перспективе всеобщего поощрения и защиты прав человека.

138. Существование правового государства в качестве предпосылки для создания комиссии по правам человека в той или иной стране, по-видимому, не должно быть обязательным условием. Напротив, следует учитывать, что национальные комиссии могут оказывать стимулирующее воздействие или быть движущей силой в создании правового государства.

139. Г-н Х. Кастильо Веласко (Комиссия по правам человека Чили) считает, что отношения между национальными учреждениями и другими партнерами, в частности неправительственными организациями, являются различными в зависимости от того, идет ли речь о режиме диктатуры или демократии. При диктатуре организации по правам человека должны обладать силой, энергией и мужеством для того, чтобы противостоять как диктатуре, так и всем порожденным ею и связанным с ней учреждениям. После падения диктатуры и установления демократии организации по правам человека должны изменить свой подход и сотрудничать в деле создания учреждений, цель которых - укрепление демократии. В самом деле, речь не идет о том, чтобы бороться против государства как такового, а против политических режимов, угнетающих человека. Следовательно, когда демократия уважается, сотрудничество между национальными учреждениями и, например, коллегией адвокатов, профсоюзами, неправительственными организациями является менее конфликтным, даже если оно не предполагает никакой покорности со стороны различных партнеров в отношении государственной власти. Это сотрудничество подчас трудно реализовать, так как после диктатуры остается тяжелое наследие, и нарушения прав человека могут продолжаться.

140. Г-н Зьен (Консультативный совет по правам человека Королевства Марокко), со своей стороны, отмечает, что, хотя стремление сторонников поощрения и защиты прав человека к созданию правового государства во всех странах является законным, полезно напомнить, что нигде не существует идеального правового государства и что оно является предметом постоянного поиска.

141. В том что касается состава национальных учреждений, г-н Зьен против присутствия в них депутатов парламента, поскольку в нем не представлены все партии, в частности в том случае, когда концепция правового государства еще не реализована. Он высказывается скорее за представителей политических партий, нежели депутатов парламента, в качестве членов национальных учреждений, согласно марокканской модели. Однако присутствие в национальных учреждениях членов правительства или их представителей было бы позитивным в той мере, в какой оно способствовало бы развитию конструктивного диалога по вопросам правительственной политики в области прав человека. Кроме того, г-н Зьен полагает, что отказ некоторых неправительственных организаций участвовать в национальных учреждениях под тем предлогом, что они не хотят оказывать моральную поддержку правительствам, относится к области их компетенции, однако он не должен приводить к формированию у них заведомо негативной позиции в отношении этих национальных учреждений. Наконец, помимо критерия независимости, который должен лежать в основе создания национальных учреждений, г-н Зьен предлагает учитывать критерий эффективности. С этой точки зрения он отмечает, что консультативный характер какого-либо учреждения не обязательно должен сказываться на его эффективности, если признано, что главе государства или правительства трудно игнорировать мнения и рекомендации органа, который, благодаря своему социологическому и политическому плюрализму, обладает определенным моральным авторитетом.

142. Г-н Сассон (Консультативный совет по правам человека Марокко) считает, что следует поощрять участие неправительственных организаций в деятельности национальных институтов не для того, чтобы ставить под сомнение важность их

роли, а для того, чтобы в эпоху открытости, когда догматизм отживает свой век, подозрительность и отчуждение уступили место диалогу в области прав человека, которая является основополагающей для жизни всех наций.

143. Г-н Максвелл Ялден описывает постоянное взаимодействие между сетью неправительственных организаций по правам человека, организациями расовых или этнических меньшинств, организациями уязвимых лиц (женщины, инвалиды), религиозными организациями, коллегией адвокатов, Комиссией по правам человека Канады. Эти организации в большинстве своем полностью или частично финансируются из государственных фондов. Они существуют как на уровне провинций, так и на национальном уровне. Некоторые международные неправительственные организации, такие, как "Эмнести интернэшнл" и Международная федерация прав человека хорошо представлены в Канаде. Так или иначе такие неправительственные организации, представленные в Канаде, как "Эмнести интернэшнл" и Международная федерация прав человека, оказывают воздействие на Канадскую комиссию и занимаются также вопросами арбитража. Представители некоторых неправительственных организаций несколько раз даже выступали в Комиссии. Без такого давления со стороны этих организаций деятельность Канадской комиссии была бы, очевидно, менее эффективной. Ни один элемент системы защиты прав человека не мог бы эффективно функционировать, будучи изолированным от других.

144. Г-н Брайан Бердекин (Комиссия по правам человека Австралии) считает, что доверие к какому-либо национальному учреждению зависит скорее от его способности к эволюции среди различных партнеров, занимающихся вопросами поощрения и защиты прав человека, и к созданию тесных и гармоничных отношений сотрудничества с ними, независимо от того, действуют ли они вне или внутри страны, а не от его способности к изоляции от них. Если бы такие отношения не существовали, деятельность национального учреждения не была бы столь эффективной. В этой перспективе национальное учреждение может являться также каналом, по которому различным национальным партнерам передается информация о правах человека, и в частности информация, полученная в рамках Организации Объединенных Наций или других международных форумов, к которым такие учреждения не всегда имеют доступ. В том что касается Австралии, Комиссия по правам человека часто пользовалась твердой поддержкой неправительственных организаций, когда ее позиция расходилась с позицией правительства по некоторым вопросам.

145. Пример сотрудничества между неправительственными организациями и Австралийской комиссией касается Конвенции о правах ребенка. Комиссия регулярно информировала заинтересованные неправительственные организации о переговорах, проводившихся в Женеве по этой Конвенции, и можно утверждать, что именно благодаря совместным усилиям неправительственных организаций и Комиссии эта Конвенция была ратифицирована правительством несмотря на опасения, которые она вызвала в некоторых политических кругах.

146. Г-н Луис-Мария Оласо (Комиссия по правам человека Венесуэлы) заявляет, что в Венесуэле неправительственные организации занимают особое место в области защиты прав человека в той степени, в какой, согласно статье 72 Конституции, государство защищает организации, корпорации, общества и ассоциации, целью которых является расцвет человеческой личности.

147. Председатель Американской комиссии по гражданским правам объясняет, каким образом руководимая им организация сотрудничает с общественными организациями и развивает свою инфраструктуру для выполнения своих

обязанностей. Причина, по которой Комиссия сохранила свою независимость, состоит в том, что она прочно утвердилась в федеральных штатах и местных общинах и поддерживает тесные отношения с населением. В самом деле, в каждом штате имеется консультативный комитет при Комиссии по гражданским правам. Каждый из этих первичных комитетов состоит из 15, а иногда и более человек, работающих на добровольной основе. Они объединены в федеральную структуру, называемую конференцией по гражданским правам, и осуществляют контроль на месте за тем, чтобы все существенные права (право на голосование, право на образование, право на труд, право на жилище и т.д.) осуществлялись на равной основе для всех лиц без различия по признаку расы, цвета кожи, пола, национального или этнического происхождения. Они постоянно осуществляют контроль за деятельностью Комиссии. Благодаря этой инфраструктуре были осуществлены значительные изменения в пользу этнических меньшинств, и в частности афро-американцев.

148. Помимо этой структурно оформленной сети общественных организаций, строгий контроль за деятельностью Комиссии осуществляет печать, которая способна оказывать давление на Конгресс, с тем чтобы средства Комиссии были урезаны в том случае, если она не будет выполнять надлежащим образом свою миссию.

149. Касаясь отношений между национальными учреждениями и региональными учреждениями защиты прав человека, г-н Марк-Андре Эссем (Европейский суд по правам человека) утверждает, что как Суд, так и Европейская комиссия по правам человека не имели широких связей с такими учреждениями ввиду главным образом судебного характера их полномочий. И Комиссия и Суд в рамках Совета Европы поддерживают связи с национальными учреждениями по защите и поощрению прав человека, главным образом в виде встреч между представителями омбудсменов и посредников и представителями политических и технических органов Совета Европы (Консультативная ассамблея, Комитет министров Совета, Генеральный секретариат, комитеты правительственных экспертов).

150. В перспективе развития такого сотрудничества оратор напоминает, что во исполнение статьи 26 Европейской конвенции по правам человека в Комиссию и Суд можно обращаться лишь после предварительного исчерпания внутренних средств правовой защиты. Следовательно, возникает вопрос, может ли в некоторых случаях возбуждение иска в инстанциях Страсбурга зависеть от рассмотрения дела какой-либо национальной комиссией по защите или поощрению прав человека. На этот вопрос дается отрицательный ответ за исключением случая (гипотетического), когда речь могла бы идти о такой комиссии, которая была бы компетентной не только рассматривать конкретный случай на основании жалобы заинтересованных лиц, но и имела бы, кроме того, полномочия выносить решения.

151. Напротив, статья 25 Европейской конвенции по правам человека дает более конкретную перспективу. В самом деле, в соответствии с положениями этой статьи физические лица, неправительственные организации и группы лиц могут направлять петиции в Комиссию. Поэтому можно предположить, что национальные учреждения могут поддерживать петиции жертв предполагаемых нарушений или даже выступать в качестве представителей или доверенных лиц жертв таких нарушений в той степени, в какой это позволяет их статус во внутреннем праве.

152. Третья возможность сотрудничества между европейскими учреждениями по защите прав человека и национальными учреждениями касается процедуры в Европейском суде. Речь идет о получении национальной комиссией разрешения подавать письменные замечания в Суд в качестве *amicus* или *amica curiae*

(статья 37 правил процедуры Суда). Эта процедура неоднократно использовалась некоторыми неправительственными организациями, такими, как "Эмнести интернэшнл", а также профсоюзами и коллегиями адвокатов.

153. С другой стороны, находящиеся в стадии разработки проекты законодательной реформы в том или ином государстве – участнике Конвенции могли бы представлять значительный интерес для Комиссии и Суда в Страсбурге в той мере, в какой речь идет о документах широкого распространения, доступных Комиссии и Суду. Напротив, практика Суда и Комиссии может представлять интерес для некоторых национальных комиссий государств – членов Совета Европы, и даже за рамками Совета.

154. Следовательно, если Комиссия и Европейский Суд по правам человека и не являются сегодня активными партнерами национальных учреждений, то по крайней мере они потенциально могут стать таковыми в будущем. Действительно, при существовании различий в характере и методах деятельности можно констатировать широкое совпадение позиций по ряду вопросов. Речь в целом идет о различной, но, несомненно, взаимодополняющей деятельности, и в обоих случаях национальные учреждения, с одной стороны, и Комиссия и Европейский Суд – с другой, способствуют достижению одной и той же цели.

155. Г-н Ильхан Аскин (Комиссия по расследованию в области прав человека Турции) указывает, что его страна, присоединившаяся к Европейской конвенции о правах человека, признает компетенцию Комиссии и Европейского Суда для рассмотрения жалоб турецких граждан.

156. Г-н Фаусто Покар (Институт международного права Миланского университета и Председатель Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций) полагает, что, хотя осуществление международных документов должно обеспечиваться органами государства, а международный контроль может лишь представлять собой гарантию этого осуществления, совершенно очевидно, что национальные учреждения могут играть в этом отношении существенную роль. Их роль может проявляться в ряде областей. Во-первых, в подготовке периодических докладов, представляемых органам по наблюдению за соблюдением международных договоров по правам человека. Качество подготовки таких докладов может быть улучшено в случае сотрудничества с национальными учреждениями. Кроме того, подготовка этих докладов может позволить национальным учреждениям периодически проводить обзор осуществления международных документов в национальном масштабе во всей его совокупности. С другой стороны, мнения национальных учреждений в отношении приведения национального законодательства в соответствие с международными нормами представляются чрезвычайно ценными для органов по наблюдению за соблюдением международных договоров и конвенций. Наконец, в том случае, когда жалобы отдельных лиц принимаются к рассмотрению в рамках международных процедур, национальные учреждения могут играть полезную роль в плане практического осуществления решений международных органов.

157. Г-н Лоик Пикар (Международное бюро труда) рассматривает основную структурную особенность Международной организации труда, которая заключается в ее трехстороннем характере, позволяющем объединить представителей трудящихся и нанимателей с представителями правительств для совместного поиска путей к социальной справедливости на международной основе. Эти совместные поиски приобретают особую важность в ходе нормативной деятельности Международной организации труда от принятия норм до контроля за их применением ратифицировавшими их государствами.

158. Международная организация труда обращается также к неправительственным организациям, которые имеют консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете и которые могут участвовать в деятельности комиссии по расследованию Международной организации труда, учреждаемых в соответствии со статьей 20 ее Устава.

159. Такой трехсторонний характер должен был бы применяться также и на национальном уровне, и желательно, чтобы участие в работе национальных учреждений принимали как организации трудящихся, так и организации нанимателей.

160. Г-жа Линда Эллейн (Канадская комиссия по делам ЮНЕСКО) утверждает, что существование во всем мире порядка 155 национальных комиссий по делам ЮНЕСКО должно было бы способствовать установлению естественных отношений партнерства с национальными учреждениями с целью поощрения прав человека и развития образования в этой области.

161. Г-н Оливер Джекмен (Межамериканская комиссия по правам человека), вдохновляясь межамериканской системой, заявляет, что демократия и примат права являются необходимыми условиями для обеспечения надлежащего функционирования систем защиты прав человека. Очевидно, что при отсутствии демократии существование национальных учреждений остается нестабильным, несмотря на их юридический статус и состав.

162. Во всех случаях, когда национальные учреждения не выполняют свою задачу, региональные и международные учреждения должны предоставлять адекватные средства правовой защиты. Так, например, Межамериканская комиссия получила многочисленные петиции от жертв нарушений прав человека из ряда стран Латинской Америки. В некоторых случаях вмешательство Комиссии позволило оказать помощь лицам, жизнь которых находилась в опасности.

163. Учитывая возможные пределы деятельности национальных учреждений, независимо от того, гарантируется их существование конституцией или нет, г-н Мэкбул Джавейд (Комиссия по вопросам расового равенства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии) считает, что развитие региональных учреждений защиты прав человека по образцу Суда и Европейской комиссии по правам человека представляется в качестве одного из эффективных средств обеспечения защиты прав человека. В самом деле, тот факт, что члены региональных учреждений являются гражданами образующих их государств - участников Конвенции, позволяет избежать ограничений политического характера, которые могут сказаться на деятельности национальных учреждений. Доступ к этим региональным учреждениям должен быть открыт отдельным лицам и неправительственным организациям.

164. Г-н Франсиско Эгигурен Праели (Андская комиссия юристов) так же, как и г-н Джекмен, полагает, что демократия является краеугольным камнем создания любого национального учреждения по защите прав человека. Основная задача Андской комиссии в качестве неправительственной организации регионального характера состоит в наблюдении за положением в области прав человека в Андских странах (Боливия, Венесуэла, Колумбия, Перу, Чили и Эквадор). С этой точки зрения Андская комиссия не отказывается от какого-либо сотрудничества с правительственными учреждениями. Она является неправительственной, однако не антиправительственной, что означает, что она намерена сотрудничать с национальными учреждениями во всех вопросах на благо развития прав человека в регионе, при сохранении тем не менее своей автономии. Кроме того, Андская комиссия сотрудничает с учреждениями межамериканской системы защиты прав человека (Межамериканская комиссия и Межамериканский суд).



165. Г-н Пол Хант (Африканский центр за демократию и исследования в области прав человека) затрагивает проблему несоответствия финансовых ресурсов, которыми располагают национальные учреждения стран Севера и стран Юга для выполнения своей задачи. Если страны Севера действительно желают улучшить положение в области прав человека в странах Юга, они должны оказать финансовое содействие через посредство Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций в целях развития технического сотрудничества в области прав человека. Европейское сообщество в рамках четвертой Ломейской конвенции и секретариат Содружества или аналогичные учреждения могли бы также служить проводниками международной помощи.

166. Г-н Хассиб Бен Аммар (Арабский институт прав человека Туниса) заявляет, что Центр документации и информации этого института, оборудованный с помощью Центра по правам человека, имеет в своем распоряжении библиографические данные и важнейшую информацию по различным учреждениям и экспертам, работающим в области прав человека, которые распространяются в арабском мире. В области образования он организует курсы с целью лучшего ознакомления с деятельностью органов Организации Объединенных Наций и национальных, региональных и международных механизмов защиты прав человека.

167. Г-н Теуво Каллио (Секретарь министерства юстиции Финляндии) предоставляет информацию, касающуюся образования в области прав человека в Финляндии, которое, главным образом, обеспечивается финским институтом прав человека. Этот институт поддерживает тесные связи с высшими учебными заведениями и средствами массовой информации. Институт организует для студентов курсы регионального (для скандинавских стран) или международного характера. Одним из наиболее крупных проектов, которые он осуществил, является Декларация минимальных гуманитарных принципов, которая была принята в ходе совещания экспертов в 1990 году.

#### IV. ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

168. Этот вопрос был рассмотрен на четвертом и пятом заседаниях 9 октября. Г-ну Бриану Бердекину, Докладчику по этой теме, было поручено представить его на основе справочного документа, подготовленного им для распространения среди участников.

169. Несмотря на многообразие функций и полномочий национальных учреждений, что объясняется юридическими традициями, конституционными рамками и экономическими и социальными реалиями, характерными для каждой страны, г-н Бердекин приложил усилия к тому, чтобы выделить те параметры, которыми регулируется деятельность некоторых национальных учреждений и которые могут быть приняты другими национальными учреждениями. Он также упомянул о коллизиях компетенций, которые могут возникнуть в связи с многочисленностью национальных учреждений, занимающихся защитой прав человека.

##### A. Деятельность на национальном и/или международном уровнях

170. Г-н Бердекин считает, что, с точки зрения структуры, один из факторов, оказывающих большое влияние на деятельность национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, заключается в том, существует ли несколько учреждений, компетентных рассматривать вопросы, связанные с той или иной категорией прав или с той или иной дискриминацией, или лишь одна национальная комиссия, обладающая общей компетенцией рассматривать вопросы прав человека.

171. С другой стороны, он отмечает, что полномочия некоторых национальных учреждений по правам человека могут быть определены в зависимости от исключительно внутренних законодательных положений, тогда как другие национальные учреждения обладают компетенцией, установленной на основании международных документов в области прав человека, участником которых является данная страна.

172. Например, Австралийская комиссия лишь компетентна рассматривать вопросы, связанные с международными документами, которые были включены в законодательство Австралии, однако эти документы охватывают чрезвычайно широкий спектр прав и, кроме того, во внутреннее законодательство предусматривается включить другие международные документы.

173. В Канаде Комиссия по правам человека компетентна рассматривать вопросы, связанные с дискриминацией по самым различным признакам. Эта Комиссия не обладает компетенцией непосредственно рассматривать вопросы гражданских и политических прав или экономических, социальных и культурных прав как таковых, она компетентна лишь в той мере, в которой дискриминация касается этих прав.

174. В Новой Зеландии Комиссия по правам человека компетентна по вопросам прав человека в целом и наделена четко выраженными полномочиями рассматривать вопросы дискриминации по признаку пола, на основании семейного положения и религиозных и этических убеждений. Полномочиями по рассмотрению вопросов расовой дискриминации наделен Посредник по вопросам расовых отношений, который является членом Комиссии по правам человека, но полномочия которого определены в соответствии с четким положением и который имеет собственный статус.

175. В Соединенном Королевстве Комиссия по вопросам равенства возможностей компетентна рассматривать вопросы дискриминации по признаку пола, а Комиссия по вопросам расового равенства компетентна рассматривать вопросы расовой дискриминации. Однако национальной комиссии, обладающей общей компетенцией по вопросам прав человека, не существует.

176. Основываясь на некотором опыте, Докладчик полагает, что в некоторых отношениях целесообразнее иметь единый орган, занимающийся правами человека, а не создавать отдельные органы, занимающиеся различными видами дискриминации и другими аспектами прав человека.

177. Во-первых, существует целый ряд преимуществ того, чтобы статус национальных учреждений основывался непосредственно на международных документах по правам человека, которые служат основным общим ориентиром для оценки как на национальном, так на международном уровнях, положения в области прав человека в данной стране.

178. Кроме того, они способствуют развитию практики и юриспруденции, которые связаны с применением международных норм и которые, хотя и были установлены с учетом ситуаций и проблем, характерных для данной страны, могут найти свое применение в других странах.

179. В-третьих, тот факт, что национальные учреждения, созданные на основе конкретных положений международных документов по правам человека, имеют особое преимущество, позволяющее рассматривать дела, являющиеся результатом пробелов во внутригосударственном праве. Например, очевидно, что системы общего права, которые, хотя и включают важные элементы, касающиеся прав человека, сами по себе являются далеко недостаточными для защиты прав человека, в частности в том, что касается дискриминации и прав особенно уязвимых групп (например, умственно отсталых лиц).

180. В-четвертых, когда жалоба отдельного лица не была урегулирована на национальном уровне и представляется на рассмотрение таких международных органов, как Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации или Комитет против пыток (в отношении которых заинтересованные государства приняли соответствующие меры, позволяющие отдельным лицам воспользоваться данными процедурами), предварительное рассмотрение этого вопроса национальным органом на основе тех же международных норм может в значительной мере облегчить его изучение заинтересованным международным органом.

181. В-пятых, что касается систем правоотношений, созданных в соответствии с международными документами, то национальное учреждение, которое непосредственно рассматривает вопросы, связанные с данным документом по правам человека, может в значительной степени помочь заинтересованному правительству в сборе информации, позволяющей ему выполнять обязательства, возложенные на него в силу существующих правоотношений.

182. В задачу некоторые национальных комиссий, основные полномочия которых носят внутренний характер, также входит консультирование органов государственной власти по всему спектру международных мер, представляющих интерес с точки зрения прав человека, в частности в том, что касается переговоров по международным документам и их ратификации, как это имеет место, например, в случае Новозеландской комиссии по правам человека. Что касается Австралийской комиссии, то ее общие полномочия предусматривают консультирование органов государственной власти по вопросам ведения переговоров по международным документам и их ратификации.

183. Касаясь участия национальных учреждений в международных совещаниях, Докладчик высказывает мнение о том, что если правительства сами решают, каким образом они должны быть официально представлены на международном уровне, то, как правило, государственные власти могут предложить членам национальных комиссий участвовать в качестве экспертов в правительственных делегациях при органах Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами контроля за применением международных документов. В некоторых случаях также возможно, что члены национальных комиссий входят в состав правительственных комиссий, участвующих в переговорах по международным документам, и успешно содействуют их работе.

184. Кроме того, с учетом накопленного в последнее время опыта некоторых национальных комиссий, которые в качестве независимых экспертов, не являющихся представителями правительств, оказали значительное содействие состоявшемуся в рамках международных органов обсуждению вопросов, касающихся прав человека, было бы желательно, чтобы Организация Объединенных Наций соответствующим образом закрепила роль национальных комиссий.

#### В. Участие в разработке законодательных положений

185. Докладчик указывает, что большинство национальных комиссий, независимо от того, идет ли речь о комиссиях, созданных парламентом, независимых комиссиях, созданных в соответствии с конституцией или законодательством, или учреждениях, функционирующих в рамках какого-либо органа исполнительной власти, наделены правом делать рекомендации с целью принятия новых законодательных положений в области защиты прав человека или соответствующего изменения существующих законодательных положений. В случае некоторых

учреждений, в состав которых входят представители самого законодательного органа или лица, непосредственно назначенные этим органом, можно считать, что здесь речь идет об одном из способов, используемых законодательным органом для обеспечения того, чтобы права человека занимали должное место в повестке дня законодательных органов.

186. В тех случаях, когда на национальные комиссии возложена задача осуществления законодательных положений в области прав человека, они зачастую располагают оптимальными возможностями для выявления областей, в которых требуется усовершенствование законодательства либо по причине технических недостатков, либо в связи с тем, что в соответствии с накопленным опытом действующее законодательство не позволяет надлежащим образом решать проблемы, касающиеся прав человека. В тех случаях, когда национальная комиссия уполномочена проводить национальные расследования, представляющие большую важность, и в целях этих расследований должна действовать совместно с неправительственными организациями, деятельность этой национальной комиссии служит дополнительной основой для разработки рекомендаций законодательского характера.

187. Национальные комиссии могут также быть уполномочены рассматривать законодательные положения во всех областях, которые могут быть связаны с правами человека. Один из важных моментов заключается в том, может ли национальная комиссия по собственной инициативе рекомендовать законодательные меры или она может лишь делать соответствующие представления органу государственной власти или парламенту. По различным причинам право делать рекомендации является, по мнению г-на Бердекина, важным фактором, способствующим эффективной деятельности в этой области.

#### C. Квасисудебные полномочия и порядок рассмотрения материалов

188. По мнению г-на Бердекина, вопрос о том, обладают ли национальные учреждения квазисудебными полномочиями, связан с их правом получать жалобы, проводить по ним расследования и выносить решения.

189. Хотя в некоторых странах основной задачей учреждений, специально занимающихся вопросами прав человека, является консультирование государственных властей по вопросам общей политики и законодательства, как правило, принято считать, что одна из важнейших задач комиссии по правам человека заключается в рассмотрении жалоб отдельных лиц.

190. В некоторых странах отдельное лицо - жертва дискриминации или любого другого нарушения прав человека может подать жалобу не только от своего имени, но также и от имени других лиц, права которых были нарушены аналогичным образом ("коллективное действие и заявление свидетеля"). Такое положение имеет место в странах общего права (в частности в Австралии, Канаде и Новой Зеландии).

191. Возможно, что наиболее уязвимые члены общества не в состоянии подать жалобу или уполномочить других лиц сделать это от их имени по тем самым причинам, которые лежат в основе их уязвимости, например, когда речь идет о заключенных, содержащихся в одиночных камерах, лицах с серьезными физическими, умственными и психическими недостатками или с ограниченной правоспособностью. Этот вопрос предусмотрен в соответствующих положениях, которые наделяют некоторые национальные комиссии правом рассматривать заявления третьих лиц и неправительственных организаций (Канада, Того). В некоторых случаях заявления, представляемые профсоюзами, являются предметом специальных положений (Австралия).

192. Во избежание дискуссий технического порядка по вопросу о том, кто "компетентен" подавать жалобу, желательно предусмотреть положения, в четко выраженной форме наделяющие третьи лица и неправительственные организации правом подавать жалобы. Если такие жалобы возможны, то, по всей видимости, было бы также желательно предусмотреть положение о том, чтобы жалоба не рассматривалась без согласия лица, от имени которого она была представлена.

193. Некоторые национальные учреждения, занимающиеся вопросами прав человека, компетентны по своей инициативе проводить расследования возможных случаев дискриминации или других злоупотреблений, касающихся прав человека, даже если им не была направлена составленная в надлежащей форме жалоба.

194. Что касается полномочий требовать представления документов и элементов доказательств, то некоторые национальные учреждения наделены такими полномочиями в соответствии с четкими положениями, включенными в конституцию или законодательство.

195. В Канаде правом производить обыск в помещениях и требовать представления элементов доказательств обладает не сама Комиссия по правам человека, а следователи и суды, назначенные на основании закона о правах человека. В Австралии же и в Бенине правом требовать представления документов и вызывать свидетелей для дачи показаний обладают сами национальные комиссии.

196. Что касается полномочий выносить решения, то зачастую в уставах национальных учреждений указывается, что жалобы по возможности должны урегулироваться посредством согласительной процедуры, в частности всякий раз, когда речь идет о жалобах, связанных с дискриминацией.

197. Вместе с тем если решение не может быть достигнуто на основе согласительной процедуры, то необходимо предусмотреть полномочия, которыми может располагать национальное учреждение для решения соответствующего вопроса. В Австралии рассмотрение дел, связанных с дискриминацией, показало, что при наличии средств правовой защиты, на которые можно сослаться в суде, эффективность согласительной процедуры возрастает. Желание избежать возбуждения судебного дела с использованием всех процессуальных формальностей также побуждает стороны урегулировать спор посредством согласительной процедуры.

198. В ряде стран комиссии по правам человека не уполномочены сами выносить решения и должны передавать вопросы на рассмотрение судов или специального суда, занимающегося рассмотрением вопросов прав человека или равенства возможностей, как, например, это имеет место в законодательстве Новой Зеландии, которое регулирует деятельность Комиссии по правам человека и на основании которого создан суд по вопросам равенства возможностей.

199. Опыт показал, что зачастую целесообразно, чтобы существовал специальный суд, компетенция которого была бы обязательной и имела бы юридическую силу для сторон. Кроме того, как правило, предусматривается, что в случае создания специального суда его решения могут быть рассмотрены магистратами, в обязанность которых входят контроль за соблюдением законности и равенства всех сторон. Очевидно, эта функция является серьезным основанием для того, чтобы судьи были знакомы с нормами права, касающимися прав человека.

200. Некоторые учреждения, занимающиеся правами человека и не имеющие полномочий принимать решения, а представляющие жалобы на рассмотрение судов или судебных инстанций, могут предъявлять иск в суде в целях оказания помощи подателю жалобы. Именно такая функция, например, возложена на Канадскую комиссию по правам человека. Австралийская комиссия также правомочна предъявлять иск в суде в целях обеспечения реализации распоряжения об исполнении ее решения. Она также имеет право участвовать в судебных расследованиях, помимо тех, которые были начаты на основании законодательства по правам человека, в целях привлечения внимания суда к нормам права, касающимся прав человека. Осуществление этого права зависит от доброй воли суда и должно (на практике) служить основой применения во внутреннем праве международных документов по правам человека.

#### D. Защита и поощрение прав человека

201. По мнению Докладчика, опыт различных стран и положения международных документов по правам человека со всей ясностью показывают, что сами по себе законодательные меры недостаточны для гарантий эффективного осуществления прав человека. Необходимы также другие активные меры по поощрению и защите прав. В частности, необходимо обеспечить наличие эффективных и доступных средств для практического осуществления теоретических положений о защите, предусмотренной нормами права, а также для надлежащего информирования о правах человека и законодательных положениях фактических и возможных жертв нарушений прав, правительственных органов, служащих и других лиц, наделенных значительными государственными полномочиями, и общества в целом. Также важно поощрять изучение вопросов прав человека на более широкой основе, чем та, которая позволяет рассматривать нарушения, авторами которых являются отдельные лица, и жалобы, направленные отдельными лицами, в частности в связи с законодательством при отправлении правосудия и толковании норм права, а также в ходе формирования социальной политики.

202. Национальные учреждения также в значительной степени способствуют повышению уровня информированности общественности по вопросам прав человека; в этой связи просветительская деятельность и информирование общественности являются весьма важными элементами. Некоторые национальные учреждения также придают особую важность подготовке государственных служащих, в частности сотрудников полиции и военнослужащих, по вопросам прав человека. Например, значительного успеха в этой области добилась Филиппинская комиссия.

203. Важным элементом деятельности национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, могут также являться полномочия проводить открытые расследования. Хорошим примером в этой связи служит деятельность Австралийской комиссии по правам человека.

204. В том случае, если речь идет, в частности, об осуществлении экономических и социальных прав (а также в случае дискриминации), могут возникнуть трудности, связанные с тем, что данные вопросы зачастую носят чрезвычайно широкий характер, чтобы являться предметом жалобы одного лица. Одним из наиболее важных и новых полномочий, которыми была наделена Австралийская комиссия по правам человека и вопросам равенства возможностей, является право проводить открытые расследования, которое позволяет Комиссии исследовать общие проблемы прав человека и делать заключения в связи с такими исследованиями. В рамках проводимых ею открытых расследований Австралийская комиссия, как правило, заслушивает устные свидетельские показания (на открытых заседаниях или, в соответствующих случаях, на закрытых заседаниях), получает

письменные сообщения от заинтересованных лиц, неправительственных организаций и правительственных органов, ведет исследовательскую деятельность, осуществляет анализ элементов представленных доказательств, принимая во внимание нормы международного права в области прав человека, и публикует доклад с заключениями и рекомендациями, который представляется парламенту.

205. Открытые расследования по вопросам прав человека, помимо той пользы, которую они представляют с точки зрения решения проблем или рассмотрения случаев злоупотреблений, касающихся прав человека, и рекомендации решений, играют важную воспитательную роль. Они являются особенно эффективными в тех случаях, когда рассматриваются дела лиц, не имеющих достаточных финансовых средств или социальной поддержки для направления жалобы в личном качестве.

Е. Полномочия выносить консультативные решения и решения, имеющие обязательную силу

206. Некоторые учреждения, непосредственно занимающиеся правами человека, по всей видимости, наделены лишь полномочиями консультативного характера. Действенность рекомендаций таких учреждений зависит главным образом от влияния, оказываемого общественным мнением. Поэтому для обеспечения эффективности таких учреждений важно публиковать их доклады и рекомендации и защитить их от давления со стороны государственных властей.

207. В некоторых случаях национальные учреждения, занимающиеся правами человека, наделены полномочиями выносить решения, имеющие обязательную силу в определенных областях (или по своему положению близки к специальным судам, решения которых имеют юридическую силу), однако наделены полномочиями только консультативного характера в других сферах. Зачастую необходимо проводить различие между определенными причинами дискриминации, которые признаются незаконными и в отношении которых могут быть приняты обязательные для исполнения решения, и другими вопросами, которые относятся к правам человека и в отношении которых данное учреждение имеет полномочия лишь консультативного характера. Такое положение, например, существует в Новой Зеландии. В Австралии решения, принятые на основании закона о дискриминации по признаку пола и закона о частной жизни, являются обязательными для исполнения.

208. Полномочия разрабатывать необязательные для исполнения рекомендации и опыт, накопленный в области применения законодательных положений на этой основе, в некоторых случаях могут служить в качестве полезных переходных мер, пока не будут приняты законодательные положения, предусматривающие обязательную компенсацию за нанесенный ущерб. Это позволило бы выиграть определенное время для усовершенствования существующей практики. Это также позволило бы выявить те проблемы, которые возникают в связи с применением законодательных положений, пока не будут приняты положения, имеющие обязательный характер. В частности, может оказаться важным, чтобы судьи были ознакомлены с определенными указаниями относительно толкования норм права, касающихся прав человека, в тех случаях, когда судьи недостаточно знакомы с процедурой толкования и применения исковых заявлений, а также когда речь идет о включении во внутреннее законодательство норм международного права.

Ф. Коллизия компетенций

209. В некоторых странах одновременно существуют национальная комиссия по правам человека или аналогичный орган, компетентный рассматривать жалобы или заявления об осуществлении прав в судебном порядке, а также суды или

омбудсмен. В случае частичного совпадения компетенций можно ожидать, что податели жалоб будут обращаться в учреждения, которые представляются им наиболее подходящими для получения желаемого возмещения, хотя, как уже указывалось выше, лица, относящиеся к уязвимым группам, по всей видимости, могут испытывать трудности в получении фактического доступа к судам (по существу, во многих странах доступ к ним может получить лишь меньшая часть населения), поэтому национальная комиссия останется единственным действительно доступным средством.

210. Являясь административными органами, национальные комиссии, созданные на основе законодательства по правам человека, как правило, функционируют под контролем судов, в частности в том, что касается толкования ими такого законодательства. В особых случаях, когда Комиссии не связаны конкретным решением суда, они все же стремятся занять гибкую позицию, которая соответствующим образом учитывает цели законодательства, хотя возможно, что суды (по крайней мере в странах общего права) четко придерживаются строгих внутренних правил юридического толкования.

211. Одна из сфер, где могут иметь место коллизии компетенций, связана с различными способами разработки позитивных мер, направленных на обеспечение равенства уязвимых групп. В некоторых случаях суды, занимающие формальную позицию по отношению к законодательству, направленному против дискриминации, могут рассматривать ее в качестве "дискриминации наоборот".

212. Одним из интересных способов обеспечения того, чтобы меры, которые в сущности не являются дискриминационными, не сводились на нет по причине формального подхода судов к толкованию законодательства, направленного против дискриминации (не прибегая, тем не менее, к слишком значительным изъятиям из законодательства), является предоставление полномочий, которыми законодательство Австралии, касающееся дискриминации по признаку пола, наделяет Комиссию по правам человека и по вопросам равенства возможностей и которые предусматривают возможность отступлений от этого закона. Эти полномочия должны осуществляться в соответствии с целями законодательства и подлежать контролю со стороны судебных органов, с тем чтобы они не могли использоваться для нарушений прав, обеспечиваемых законодательством, направленным против дискриминации. Полномочия, предусматривающие возможность отступления от закона, также целесообразны в том случае, когда в судах по трудовым делам необходимо избежать ошибочных толкований законодательства, направленного против дискриминации. В других странах аналогичной цели служат положения, позволяющие комиссиям по правам человека или комиссиям по борьбе против дискриминации определять, могут ли быть приняты какая-либо мера или программа, направленные на улучшение положения той или иной уязвимой группы, или меры, отвечающие определенным целям.

213. Во многих случаях, когда жалоба, связанная с нарушением прав человека, касается неправомерных действий правительственного органа, возможно, что в случае существования комиссии по правам человека и омбудсмена этот вопрос рассматривается либо комиссией, либо омбудсменом. В таком случае необходимо обеспечить возможность направления жалоб одним органом другому и удовлетворительную связь между этими двумя органами. В Австралии в тех областях, которыми занимается как Комиссия по правам человека, так и омбудсмен, не имело место случаев каких-либо значительных коллизий компетенций.



G. Общие прения

214. Выступая в качестве эксперта, г-жа Росарио Грин кратко излагает эволюцию стратегии поощрения и защиты прав человека. По ее мнению, можно выделить три этапа процесса трансформации национального учреждения, занимающегося защитой прав человека, и аналогичных органов. Первый этап связан с возникновением в начале XIX столетия в скандинавских странах института омбудсмана. Второй этап связан с принятием Организацией Объединенных Наций Всеобщей декларации прав человека и с ее деятельностью в целях поощрения создания национальных комиссий по правам человека, которые распространяли бы содержащиеся в ней принципы. Третий этап относится к началу 80-х годов, когда за короткий период появляется целый ряд национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, а на международном уровне возникает понимание необходимости уважать права человека.

215. Основываясь на деятельности Национальной комиссии по правам человека в Мексике, г-жа Грин далее знакомит с опытом своей страны в области поощрения и защиты прав человека. Комиссия по правам человека Мексики была создана 6 июня 1990 года указом президента в качестве органа, не зависящего от министерства внутренних дел. С учетом возрастающего разнообразия мексиканского общества и развития политического плюрализма этот орган был создан в целях обеспечения возможностей разрешения проблем в области прав человека без использования крайних мер. Речь идет о том, чтобы данный орган служил своего рода каналом урегулирования отношений между государством и гражданами.

216. Мексиканская национальная комиссия по правам человека является своего рода институтом омбудсмана, но в то же время обладает собственными характеристиками, объясняемыми национальными особенностями данной страны. Эта комиссия не зависит от каких-либо органов власти, и в ее состав входят представители самых различных слоев общества. Во главе этой Комиссии стоит бывший судья Верховного суда, являющийся в настоящее время депутатом парламента, но не принадлежащий ни к одной из политических партий. В состав Совета Комиссии входят светские представители (представители неправительственных организаций, университетов, средств массовой информации) и религиозных кругов (иезуит). Его члены назначаются президентом Республики.

217. Назначение членов Комиссии президентом Республики никоим образом не затрагивает ее независимости, что объясняется моральными качествами выбранных лиц и разнообразием представляемых ими органов и их убеждений. Кроме того, Комиссия располагает определенными материальными ценностями и собственным бюджетом.

218. Согласно своему уставу, Комиссия некомпетентна рассматривать юрисдикционные вопросы по существу, например, она некомпетентна в вопросах трудового права, а также регулирования процедур выборов. Вместе с тем она компетентна в тех случаях, когда речь идет о нарушениях, имеющих место после выборов или связанных с профсоюзной деятельностью. Таким образом, она рассматривает лишь жалобы, относящиеся к нарушениям прав человека в узком смысле этого понятия.

219. На протяжении 16 последних месяцев Комиссия получила 4 тыс. жалоб, в отношении которых она сделала более 120 рекомендаций. Некоторые жалобы были урегулированы посредством примирения сторон, и в их отношении рекомендации высказаны не были. Даже если эти рекомендации не носят обязательного характера, они имеют значительный моральный вес в той мере, в которой Комиссия

в соответствии с законом наделена полномочиями проводить расследования и может добиваться наказания лиц, виновных в нарушениях прав человека. Соответствующие органы, к которым обращается Комиссия, должны представить ей ответ в течение 15 дней. Недавно 77 служащих, нарушивших права человека, были подвергнуты различным наказаниям, что свидетельствует о том факте, что решения Комиссии уже имеют не только моральную силу, но зачастую влекут за собой меры, подлежащие исполнению. Все такие рекомендации опубликовываются в ежемесячном бюллетене Комиссии и в национальной прессе. Согласно своему статусу Комиссия имеет право по своему усмотрению проводить расследование деятельности административных органов.

220. Это мексиканское учреждение не только рассматривает жалобы отдельных лиц, но также несет ответственность за все то, что имеет отношение к предупреждению нарушений прав человека (проведение исследований и подготовка проектов законов, создание механизмов массового распространения информации о нормах, касающихся прав человека). Так, например, она содействовала внесению поправок в Уголовный кодекс, предусматривающих запрещение вымогательства признаний путем насилия. Отныне любые признания, полученные под пыткой, не имеют никакой доказательной силы в суде. Доказательную силу имеют лишь заявления, сделанные в прокуратуре, судье, рассматривающему дело, или в присутствии адвоката обвиняемого.

221. Комиссия также может высказывать свое мнение о конвенциях и пактах в области прав человека, которые были ратифицированы правительством Мексики, и отвечать на критические замечания, высказанные международными неправительственными организациями относительно положения с правами человека в Мексике.

222. С учетом той огромной задачи, которую она должна выполнять в связи с распространением информации о правах человека и их защитой, в настоящее время Национальная комиссия по правам человека в Мексике обсуждает вопрос о пересмотре своего устава, с тем чтобы порвать ту органическую и физическую связь, которая связывает ее с министерством внутренних дел (Комиссия расположена в помещении министерства внутренних дел). Другими словами, она хотела бы быть независимой от государственных органов власти и руководствоваться собственным органическим законом, с тем чтобы добиться еще большего доверия к себе со стороны общественного мнения и большей свободы действий для того, чтобы предлагать проводить законодательные реформы. Она выступает за то, чтобы решение о назначении ее председателя, который в настоящее время назначается исполнительным органом власти, ратифицировалось сенатом, как это уже имеет место в случае судей Верховного суда. Все это направлено на то, чтобы Комиссия была наделена полномочиями, аналогичными реальным полномочиям омбудсмена.

223. Г-н Йёран Меландер (Шведский институт имени Рауля Валленберга) дополняет выступление г-жи Грин, уточняя, что шведский опыт во многих отношениях свидетельствует о насущной необходимости основывать политику в области прав человека на положениях, содержащихся в региональных или международных документах. Вместе с тем распространение информации о правах человека в средствах массовой информации имеет чрезвычайно важное значение.

224. Касаясь роли национальных учреждений, г-н Меландер высказывает мысль о том, что она должна не понижаться, а скорее возрастать наряду с ролью международных механизмов в области защиты прав человека, в частности органов, осуществляющих контроль за соблюдением договоров по правам человека. В этой

связи, например, можно считать, что Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая до настоящего времени в определенных областях использовалась недостаточно, по всей видимости, должна способствовать целям защиты меньшинств, поскольку она касается не только расовой дискриминации, но также дискриминации по этническим и национальным признакам. Поэтому вызывает сожаление тот факт, что из более ста государств, ратифицировавших эту Конвенцию, лишь четырнадцать признают компетенцию Комитета о ликвидации расовой дискриминации принимать сообщения от отдельных лиц в соответствии со статьей 14 Конвенции. Статья 14 имеет особое значение, поскольку в ней также предусматривается, что государства-участники, которые признают компетенцию Комитета по ликвидации расовой дискриминации принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, могут учредить или указать орган в рамках своей национальной правовой системы, который будет компетентен принимать и рассматривать петиции отдельных лиц и групп лиц в пределах своей юрисдикции, которые заявляют, что они являются жертвами нарушения какого-либо из прав, изложенных в Конвенции. Однако и по сей день ни одно из четырнадцати государств, признавших статью 14, не создали органа, предусмотренного в вышеуказанной статье.

225. Г-н Умар Нджайе (Сенегальский комитет по правам человека) информирует о деятельности правительства Сенегала по защите прав человека в развитие первых требований относительно прав человека, направленных представителями жителей сенегальского города Сен-Луи еще в тот период, когда не существовало каких-либо документов в данной области, в виде наказов третьего сословия в адрес генеральных штатов Франции, собравшихся в Версале в 1789 году. Вместе с тем в настоящее время в Сенегале основной задачей является не установление демократии, а деятельность по укреплению и углублению позитивных достижений в рамках системы, способной к постоянному усовершенствованию.

226. Существовая уже более 20 лет, Сенегальский комитет по правам человека преследует те же цели, что и подобные ему национальные органы, другими словами, - изучать все вопросы, относящиеся к правам человека, заниматься популяризацией этих прав среди широких слоев общества, координировать деятельность неправительственных организаций и других органов по правам человека и информировать правительство о своей позиции и рекомендациях путем представления ему ежегодного доклада о своей деятельности, причем вся эта деятельность осуществляется в условиях независимости и гласности, гарантируемой законом и, в частности, обеспечиваемой уровнем квалификации и качествами лиц, на которых возложена эта задача и которые возглавляются первым председателем Верховного суда Сенегала.

227. В целях повышения значимости прав человека в Сенегале недавно были созданы два новых института: Арбитр Республики и Верховный совет по вопросам радио и телевидения. Главной задачей Арбитра Республики - независимой должности, учрежденной законом от 11 февраля 1991 года, - является защита прав физических и юридических лиц, которые считают, что их права были нарушены не только в связи с актами какого-либо государственного учреждения, но также любых органов, наделенных теми или иными государственными полномочиями. С этой целью Арбитр получает, без каких-либо условий в отношении сроков представления, письменные претензии в адрес этих органов, и, если эти претензии, по его мнению, являются оправданными, он проводит расследование, а затем делает любые рекомендации, которые, с его точки зрения, способны разрешить любые проблемы, которые были представлены на его рассмотрение, а также, в случае необходимости, делать любые предложения, направленные на усовершенствование функционирования данного органа. Эти предложения могут

даже быть направлены на изменение законодательных положений и нормативных актов. В этом случае после уведомления заинтересованных министров они представляются президенту Республики для принятия соответствующего решения.

228. В случае необходимости Арбитр Республики может также обратиться к компетентному органу с ходатайством о возбуждении дела о дисциплинарном проступке любого служащего, ответственного за серьезное нарушение своих профессиональных обязанностей, или подать жалобу в уголовный суд. Если в связи с этим ходатайством не было принято никаких мер, то Арбитр Республики информирует об этом президента Республики, который решает, есть ли необходимость отдавать компетентному органу распоряжение о проведении расследования в срочном порядке. В интересах гласности и для информирования сенегальского народа в целом о результатах, достигнутых Арбитром Республики, отчетный доклад, который он ежегодно направляет главе государства, публикуется в официальном бюллетене.

229. Задачей Верховного совета по вопросам радио и телевидения, созданного президентским указом в июле 1991 года, является защита и поощрение политических прав. Деятельность этого органа направлена на соблюдение на демократической основе прав семнадцати существующих в Сенегале политических партий, в частности права привлекать на свою сторону в условиях гласности голосов избирателей. Таким образом, этот Верховный совет следит за тем, чтобы общественность была надлежащим образом информирована о дискуссиях, организуемых Управлением радиовещания Сенегала, как с точки зрения содержания программ, так и их продолжительности. Роль Верховного совета не ограничивается этой задачей осуществлять контроль за представлением информации государственными средствами массовой информации в период выборов. Одной из постоянных функций этого органа, возглавляемого одним из судей Верховного суда и состоящего как из представителей университета, так и специалистов средств информации, является функция арбитра в области радио и телевидения, призванного выразить свое мнение по всем спорным вопросам и требованиям в этой области и выносить обязательные для исполнения решения.

230. Г-н Кес Флинтерман (Председатель Нидерландского комитета по правам человека и вопросам внешней политики) указывает, что возглавляемый им орган занимается исключительно вопросами прав человека и внешней политики. Он был создан правительством на основании соответствующего закона для консультирования министра иностранных дел в данной области. Таким образом, в основе создания такого комитета лежит убежденность в том, что поощрение и защита прав человека на международном уровне представляются чрезвычайно важными в рамках внешней политики. В соответствии с этим законом он не может рассматривать вопросы национального характера.

231. Нидерландский комитет состоит из семнадцати членов, представляющих различные слои и группы общества, в частности ассоциации служащих, профсоюзы, женские объединения, неправительственные организации, занимающиеся вопросами прав человека, и средства массовой информации. Вместе с тем все члены участвуют в работе Комитета в качестве экспертов. В его работе могут принимать участие по их просьбе министр иностранных дел и министр по делам сотрудничества и развития. Комитет уже представлял этим двум министрам доклады в плане их консультирования, которые сыграли важную роль в обсуждении общественностью вопросов внешней политики. Например, эти доклады касались прав человека и международных экономических отношений, прав человека и сотрудничества в целях развития, а также прав человека и координации и согласования между западноевропейскими государствами вопросов, связанных с правом убежища.

232. До настоящего времени в Нидерландах не существует комиссии, имеющей общую компетенцию в вопросах прав человека аналогично тем комиссиям, которые существуют в некоторых странах. Однако в этой стране существует институт омбудсмана, комиссия по вопросам равенства возможностей и национальное управление по борьбе против расовой дискриминации, которая выполняет функцию, аналогичную той, которую осуществляет национальная комиссия по правам человека. Кроме того, отдельные лица могут сослаться на положения международных документов по правам человека в национальных судах и имеют возможность подавать от своего имени жалобы в международные органы, занимающиеся контролем за соблюдением договоров по правам человека, участником которых являются Нидерланды, например, в Комитет по правам человека или Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

233. Г-н Флинтерман добавляет, что в свете результатов деятельности, достигнутых на этом Совещании, Нидерланды, по всей видимости, могут предусмотреть возможность реорганизации различных учреждений, о которых он упоминал в ходе заседания одной из комиссий. Вместе с тем он считает, что национальные комиссии и аналогичные учреждения никоим образом не должны заменять собой сильную и независимую судебную власть. Они служат дополнительной гарантией поощрения и защиты прав человека.

234. Г-н Паоло Унгаро (Итальянская комиссия по правам человека) говорит, что Итальянская комиссия компетентна лишь в отношении нарушений прав человека за рубежом, а также в отношении права убежища. Однако эта Комиссия не является консультативной комиссией министерства иностранных дел. Она была создана в 1984 году премьер-министром. Ее члены являются представителями ассоциаций, борющихся за права человека ("Эмнести интернэшнл", Союза юристов-католиков, Лиги прав человека и т.д.). В то же время следует отметить, что эта Комиссия создана на временной основе, поскольку сейчас на рассмотрении парламента находится законопроект, направленный на создание национального агентства по правам человека. Это агентство, по всей видимости, будет подконтрольно правительству и представлять ежегодный доклад парламенту.

235. Комиссия имеет доступ к документам как в министерстве иностранных дел, так и в министерстве обороны. Она имеет право по своему усмотрению рассматривать вопросы, которые, как она считает, необходимо изучить. Эта Комиссия принимает участие в работе Правительственной комиссии по применению договоров, подписанных в рамках Хельсинкского общеевропейского совещания. Единственным ограничением, предусмотренным в отношении Комиссии, является необходимость утверждения ее доклада министром иностранных дел до его опубликования. Комиссия поддерживает тесные отношения с неправительственными организациями, в частности, ассоциациями беженцев, Национальным советом по делам беженцев, профсоюзами и различными церквями страны.

236. Г-н Унгаро разделяет мнение Докладчика о том, что в каждой стране, по всей видимости, необходимо создавать свои учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, в зависимости от сложившихся в этих странах юридических и конституционных традиций и государственной структуры. В Италии, помимо этой Комиссии, существует четыре органа, которые занимаются защитой прав человека и которые было бы нелегко объединить в одном органе: межминистерская комиссия по применению международных конвенций, национальный комитет по вопросам равенства мужчин и женщин, региональные омбудсмены (в частности в Ломбардии и Тоскане) и комитет по делам эмиграции и праву убежища.

237. Г-жа Мириам Бреа Онорато де Соуса проинформировала о деятельности Совета по защите прав человека в Бразилии. Этот орган, воссозданный в 1984 году в соответствии с законом № 5314, вынужден был прервать свою деятельность в период 1961-1964 годов. Он был реорганизован в 1986 году и в настоящее время состоит из председателя (министр юстиции), заместителя председателя и 13 членов, в число которых входят представители Национального конгресса, министерства иностранных дел, прокуратуры, коллегии адвокатов Бразилии, Бразильской ассоциации работников просвещения и Бразильской ассоциации работников печати, а также преподавателей в области гражданского и уголовного права. Этот Совет связан с кабинетом министра юстиции. Он собирается шесть раз в год для рассмотрения возникающих в стране проблем, касающихся прав человека.

238. В настоящее время, принимая во внимание факты насилия по отношению к детям в бразильских городах, Совет совместно с администрациями федеративных штатов приступил к осуществлению национального плана борьбы против насилия по отношению к детям и подросткам. В сотрудничестве с министерством просвещения Совет также разрабатывает программы, направленные на поощрение прав человека. Кроме того, в Бразилии был проведен семинар по международным документам по правам человека, организованный Центром по правам человека для представителей прокуратуры и департаментов, занимающихся вопросами безопасности и юстиции.

239. Г-н Якоб Сэдерман (парламентский омбудсмен Финляндии) указывает на то, что его задача заключается в наблюдении и контроле за законностью актов правительства и органов государственной власти.

240. Финляндия включила в свое внутреннее законодательство Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Европейскую конвенцию по правам человека, что означает, что законодательство в области прав человека может непосредственно применяться в судах Финляндии. Кроме того, национальное законодательство может толковаться в свете международных конвенций. Для обеспечения соблюдения законности правительство просило судебные органы Финляндии, которые могут стать объектом критики омбудсмена, учитывать нормы в области прав человека. Таким образом, в Финляндии растет понимание значимости прав человека.

241. Вместе с тем в Финляндии не существует автономного учреждения, занимающегося поощрением и защитой прав человека, поскольку правительство не рассматривает проблему прав человека в качестве отдельной концепции, а скорее стремится сделать их неотъемлемой частью глобальных поисков повышения эффективности правовой защиты граждан. Благодаря этому комплексному подходу в Конституцию Финляндии будут внесены изменения, которые позволят омбудсмену осуществлять контроль за соблюдением правительством своих международных обязательств.

242. Полномочия омбудсменов по традиции ограничиваются национальными вопросами, и такой порядок, по всей видимости, должен сохраняться и в будущем. Безусловно, что контроль за соблюдением правительством международных обязательств придает международный характер деятельности омбудсмена, который дополняет деятельность международных органов, занимающихся контролем. Однако это не означает, что омбудсмен не должен участвовать в рассмотрении индивидуальных жалоб, направленных в эти органы. Разумеется, он может консультировать лиц, обращающихся к нему с просьбой разъяснить процедуру подачи жалоб в эти органы, и, в случае необходимости, участвовать в слушании дела в международных органах в качестве независимого эксперта. Однако в

полномочия омбудсмана, по всей видимости, не должно входить право направлять жалобы против собственного правительства в какой-либо международный орган. Следует отметить, что ни в Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, ни в Европейской конвенции не содержится положений, наделяющих омбудсмана такими полномочиями.

243. Г-н Александро Думитреску (Комиссия по правам человека, по делам культа и проблемам национальных меньшинств при палате депутатов Румынии) заявляет, что после свержения диктатуры в Румынии соблюдение прав человека стало реальностью. Парламент Румынии, избранный в результате свободных выборов, создал законодательный механизм, отвечающий общепризнанным демократическим принципам. В Конституции Румынии содержится положение, касающееся международно признанных принципов прав человека. Именно исходя из этого, недавно парламент отменил смертную казнь, ратифицировал Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и изменил формулировку основополагающих принципов уголовного судопроизводства в соответствии с международными нормами в данной области.

244. Выступающий сообщил о том, что при парламенте Румынии создана Комиссия по правам человека, по делам культа и проблемам меньшинств. Одновременно парламент учредил Институт по правам человека, призванный обеспечить более эффективное информирование государственных учреждений, неправительственных организаций и граждан по проблемам прав человека. Кроме того, одна из задач этого Института заключается в информировании международной общественности и международных органов о положении в области прав человека в Румынии.

245. Комиссия и Институт подготовили рекомендации для парламента, направленные на принятие законодательных положений по защите прав человека. Именно в результате их деятельности парламент Румынии уже принял 22 закона, касающихся прав ребенка, профсоюзных прав, трудового законодательства, и изменил уголовное судопроизводство.

246. Г-н Аугусто Антониоли Васкес (Министерство юстиции Перу) заявляет, что в Перу созданы юридические и конституционные рамки, гарантирующие защиту прав человека. Конституция 1979 года является результатом тех больших перемен, которые были навязаны Всеобщей декларацией прав человека 1948 года. В этой Конституции предусмотрено разделение полномочий, а законодательные положения позволяют обращаться в суд в случае нарушения конституционных гарантий (процедура хабеас корпус, процедура ампаро, народный иск). Суд по вопросам конституционных гарантий имеет право опротестовать решение Верховного суда. Кроме того, Перу признает компетенцию международных органов.

247. Выступающий считает, что в Перу также необходимо будет создать еще один орган, занимающийся защитой и поощрением прав человека, поскольку Национальный совет по правам человека, созданный в 1986 году по указу президента и возглавляемый министром юстиции, уже не функционирует. На функционировании этого института негативно сказывается политическая нестабильность, наблюдаемая в министерстве юстиции (с 1986 года в этом министерстве сменилось семь министров) и в исполнительном секретариате представителя министра юстиции. Необходимо предусмотреть создание автономного органа, который подчинялся бы только президенту Республики и имел очень широкие полномочия и состав которого отражал бы определенный социальный и политический плюрализм.

248. Г-н Луи-Эдмон Петтити (Пакс Романа) хотел бы напомнить о том, что единственным действительным критерием в области прав человека является критерий эффективности норм, что позволяет признать, что самих по себе конституционных и законодательных положений, а также демократического и плюралистического подхода будет недостаточно, если они не будут претворяться в конкретные дела. Ссылаясь на соответствующий пример, г-н Петтити выражает сожаление по поводу того, что Африканская комиссия по правам человека и народов, несмотря на замечательный состав и предоставленные ей полномочия применять совершенную с точки зрения содержания Конвенцию по правам человека и народов, неэффективна в связи с тем, что, к сожалению, поддержку ей оказывают не все государства.

249. Подводя итог двадцатилетней деятельности национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, г-н Петтити заявляет, что они сыграли весьма незначительную роль в улучшении повседневной жизни граждан с точки зрения их социальной защищенности и гарантий защиты в судебных органах. Увеличилось число и ужесточился характер массовых и отдельных нарушений прав человека. Безусловно, на региональном уровне постановления Европейского суда по правам человека и Межамериканского суда привели к значительным изменениям в законодательстве, однако в мире в целом с учетом функционирования различных региональных систем едва ли один процент или всего одна из тысячи индивидуальных жалоб достигает тех органов, которые призваны их решать. По мнению выступающего, в числе достигнутых комиссиями и неправительственными организациями результатов можно, вероятно, назвать постоянные их запросы в адрес правительств, способствовавшие проведению реформ, оказывающихся продуктивными с точки зрения защиты прав человека.

250. В этой связи необходимо изучить глубокие корни нарушений прав человека. Во-первых, по мнению г-на Петтити, имеет место попустительство со стороны полиции, армии и лиц, занимающих государственные посты, причем в случае незаконных действий они взаимно покрывают друг друга. В среднем лишь менее одного процента жалоб в связи с незаконными актами влекут за собой действительные санкции против лиц, их совершивших. Кроме того, следует учитывать влияние средств массовой информации и роль наркобизнеса, представители которых, проникая в органы государственной власти, извращают их нормальную деятельность.

251. Средства, которыми располагают национальные учреждения и которые могут повысить эффективность их деятельности, с тем чтобы они не использовались в качестве алиби и не служили ширмой для властей, связаны, прежде всего, с усовершенствованием подготовки сотрудников полиции и военнослужащих по вопросам прав человека. Вместе с тем повышение их статуса является еще одним средством, позволяющим им предъявлять гражданские иски в случае нарушения прав человека и вместе с прокурорами и органами прокуратуры содействовать возбуждению уголовных дел по всем случаям нарушений. Деятельность национальных комиссий должна способствовать привлечению к судебной ответственности государственных служащих, виновных в нарушениях или незаконных актах, с тем чтобы положить конец их практической безнаказанности.

252. Г-н Товар Тамайо кратко информирует о деятельности Межамериканского суда по правам человека. Затем он касается выступления г-на Петтити, выражая удивление по поводу того, что представители основных органов, ответственных за нарушения прав человека, в частности полиции и армии, не проявляют интереса к международным встречам наподобие данного совещания, на которых рассматриваются проблемы прав человека, и не приглашаются на них. Он также удивлен тем, что



очень незначительное количество предложений было сделано в целях обеспечения контроля за деятельностью полиции и армии. В этой связи он предлагает в качестве темы для нового совещания или одного из исследований "Контроль омбудсмана за деятельностью полиции и армии".

253. Г-н Шамари (Международная комиссия юристов) предлагает, чтобы национальные учреждения участвовали в деятельности Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, но не в качестве членов правительственных делегаций, как это иногда имеет место в настоящее время, при этом их статус должен отличаться от статуса этих делегаций. Это предложение, в случае его принятия, могло бы служить дополнительным подтверждением независимости этих учреждений по отношению к представителям государств.

#### V. УТВЕРЖДЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ И ЗАКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ

##### A. Рекомендации

256. Завершая свою работу, 9 октября 1991 года участники Международного совещания разработали и утвердили следующие рекомендации:

Участники Международного совещания,

осознавая огромную важность роли национальных учреждений в защите основных свобод, развитии демократии, укреплении диалога между государством и гражданским обществом и в достижении всеобщего понимания значимости прав человека, основанного на эффективном применении государствами-членами принципов, изложенных в Уставе Организации Объединенных Наций и в международных документах по правам человека;

считая, что национальное учреждение должно быть органом, структурой или организацией, осуществляющей общие и специальные функции по защите и поощрению прав человека;

сознавая, что, хотя каждой стране принадлежит право самой выбирать форму учреждения, занимающегося поощрением и защитой прав человека и наилучшим образом отвечающего потребностям, возникающим на национальном уровне, в интересах обеспечения универсального характера прав, ей следует учитывать опыт других стран, с тем чтобы удовлетворять наилучшим международным нормам;

констатируя, что функции этих учреждений, как правило, возлагаются либо на коллегиальный орган (национальные комиссии по правам человека), либо на отдельного лица (омбудсманы или арбитры) и что, помимо полномочий консультативного характера, касающихся политики в области прав человека, некоторые из них имеют квазисудебные полномочия, в том что касается нарушений индивидуальных свобод;

уделяя особое внимание в своей работе опыту национальных комиссий, подчеркивают чрезвычайную важность и эффективность омбудсменов и арбитров для защиты прав человека и основных свобод.

Участники Международного совещания,

рекомендуют использовать результаты работы при подготовке Центром по правам человека Организации Объединенных Наций пособия по национальным учреждениям в соответствии с пунктом 10 резолюции 1991/27 Комиссии по правам человека;

рекомендуют Комиссии по правам человека направить излагаемые ниже принципы Подготовительному комитету Международной конференции по правам человека в 1993 году.

Участники Международного совещания,

считают, что в целях развития национальных учреждений по правам человека и поощрения их создания правительства должны учитывать во внутреннем законодательстве своих стран следующие принципы.

ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СТАТУСА КОМИССИЙ, И ИХ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ РОЛЬ

Полномочия и функции

- 1) Национальное учреждение наделено полномочиями по защите и поощрению прав человека.
- 2) Национальное учреждение имеет мандат, который охватывает как можно более широкий круг вопросов и четко изложен в конституции или законодательстве и в котором определяется его состав и круг ведения.
- 3) В частности, национальное учреждение осуществляет следующие функции:
  - a) Представлять в консультативном порядке правительству, парламенту и любому другому компетентному органу либо по просьбе заинтересованных компетентных органов, либо используя право на независимое рассмотрение материалов, суждения, рекомендации, предложения и доклады, касающиеся любых вопросов, связанных с защитой и поощрением прав человека. Национальное учреждение может принять решение об их опубликовании. Суждения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения касаются следующих областей:
    - i) любых законодательных и административных положений, а также положений, касающихся судопроизводства и направленных на соблюдение прав человека и повышение эффективности их защиты. В этой связи национальное учреждение изучает законодательство и действующие административные положения, а также законопроекты и предложения о принятии законов и делает рекомендации, которые оно сочтет целесообразными, в целях обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам, касающимся прав человека. В случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, усовершенствование действующего законодательства и принятие или изменение административных мер;
    - ii) любого случая нарушения прав человека, который она может счесть необходимым рассмотреть;

- iii) подготовки докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;
- iv) привлечения внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой стране, представления ему предложений относительно любых мер, направленных на то, чтобы положить таким нарушениям конец, и, в случае необходимости, изложения своих соображений относительно позиции правительства и принятых им мер.
- b) Поощрять и контролировать согласование законодательства, национальных правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление.
- c) Содействовать ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к этим документам и следить за их осуществлением.
- d) Оказывать содействие в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям в осуществлении своих обязательств по конвенциям, и в случае необходимости выражать свое мнение по этому вопросу в соответствии с принципом независимости.
- e) Сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, с региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в областях, связанных с защитой и поощрением прав человека.
- f) Принимать участие в разработке программ, касающихся преподавания и исследований по вопросам прав человека, и участвовать в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах.
- g) Распространять информацию о правах человека и борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, привлекая внимание общественности к этим вопросам, в частности посредством информирования и просветительской деятельности, и используя все средства массовой информации.

Состав и гарантии независимости и плюрализма

- 1) Состав национального учреждения и порядок выдвижения его членов, выбираемых или назначаемых, должны соответствовать процедуре, предусматривающей все необходимые гарантии для обеспечения плюралистического представительства социальных сил (гражданского общества), имеющих отношение к защите и поощрению прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями или посредством участия в их деятельности представителей:
- неправительственных организаций, компетентных в области прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, заинтересованных общественных и профессиональных организаций, в частности организаций юристов, медиков, журналистов и деятелей науки;
  - различных философских и религиозных течений;
  - университетов и квалифицированных экспертов;

- парламента;
- административных органов (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

2) Национальное учреждение располагает инфраструктурой, обеспечивающей надлежащее осуществление его функционирования, в том числе достаточными средствами. Эти средства, в частности, должны использоваться для найма персонала и аренды помещений, с тем чтобы обеспечить его автономность от государства, при этом предусматривается только финансовый контроль такого учреждения при условии уважения его независимости.

3) Для гарантии мандата сотрудников такого учреждения, без чего оно не может быть действительно независимым, их назначения производятся в соответствии с официальным актом, в котором четко указывается продолжительность, начало и конец действия мандата. Он может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера его состава.

#### Направления деятельности

В рамках своей деятельности национальное учреждение должно:

- 1) изучить по своему усмотрению любые вопросы, относящиеся к его компетенции, будь то вопросы, представленные правительством или рассматриваемые по инициативе его членов или по предложению любого лица, обратившегося с заявлением;
- 2) заслушивать любое лицо, запрашивать любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к его компетенции;
- 3) обращаться к общественности либо непосредственно, либо через любые средства массовой информации, в частности для информирования о своих оценках и рекомендациях;
- 4) проводить заседания на регулярной основе и в зависимости от необходимости, на которых должны присутствовать все его регулярно созываемые члены;
- 5) создавать в своих рамках и в зависимости от необходимости рабочие группы и учреждать местные или региональные отделы для содействия осуществлению возложенных на них функций;
- 6) координировать свою деятельность с другими судебными или несудебными органами, занимающимися защитой и поощрением прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);
- 7) с учетом важной роли неправительственных организаций, дополняющих деятельность национальных учреждений, развивать связи с неправительственными организациями, занимающимися защитой и поощрением прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особенно уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СТАТУСА КОМИССИЙ, ОБЛАДАЮЩИХ  
КВАЗИСУДЕБНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ**

Национальное учреждение может быть наделено правом получать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся отдельных ситуаций. Оно может рассматривать материалы, направленные отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями и профсоюзами и любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеупомянутых принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- 1) стремиться к дружественному урегулированию посредством согласительной процедуры или в рамках, предписанных законом, посредством принятия обязательных для исполнения решений или, в случае необходимости, урегулировать спор на основе конфиденциальности;
- 2) информировать автора заявления о его правах, в частности о имеющихся в его распоряжении средствах правовой защиты, и облегчать ему доступ к таким средствам;
- 3) рассматривать жалобы или заявления и направлять их любому другому органу, компетентному в рамках, установленных законом;
- 4) делать рекомендации компетентным органам, в частности посредством выдвижения предложений об изменениях или реформах законодательства, административных правил и практики, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми пришлось столкнуться лицам, заявившим о своих правах.

Для оценки результативности Совещания участники рекомендуют Комиссии по правам человека организовать еще один семинар, который мог бы быть проведен после Международной конференции 1993 года.

**СПЕЦИАЛЬНАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ**

Участники Международного совещания рекомендуют укрепить Фонд добровольных взносов Организации Объединенных Наций в целях технического сотрудничества в области прав человека.

**В. Закрытие Совещания**

255. Заместитель Генерального секретаря по правам человека произносит заключительную речь, и г-н Ролан Дюма, государственный министр, министр иностранных дел Французской Республики объявляет первое Международное совещание по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека, закрытым.