

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/62/Add.1
5 April 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

СОСТОЯНИЕ ПОДГОТОВКИ ПУБЛИКАЦИЙ, ИССЛЕДОВАНИЙ И ДОКУМЕНТАЦИИ
ДЛЯ ВСЕМИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Записка секретариата

Добавление

Вклад организации "Международная амнистия"

1. Вниманию Подготовительного комитета предлагается документ организацией "Международная амнистия", озаглавленный "Перед лицом неудач: предложения по улучшению защиты прав человека Организацией Объединенных Наций", который прилагается к настоящей записке. В этом документе организация "Международная амнистия" выдвигает ряд подробных предложений, касающихся механизмов, с которыми она наиболее часто имеет дело, - с тематическими механизмами и с органами по контролю за соблюдением договоров.

2. В своем сопроводительном письме организация "Международная амнистия" заявила о том, что она активно участвует в планах и подготовительных мероприятиях по проведению Всемирной конференции. Она считает, что эта первая за 25 лет всемирная встреча на высшем уровне в области прав человека должна явиться возможностью исторического значения и что на ней необходимо обсудить четкие и конструктивные предложения, касающиеся усиления и расширения возможностей Организации Объединенных Наций в области решения серьезных проблем, связанных с нарушениями прав человека. Таким образом, она пришла к выводу о том, что необходима новая крупная инициатива, и в этой связи она призывает государств - членов Организации Объединенных Наций создать должности специального комиссара по правам человека в качестве нового политического

органа высокого уровня в рамках системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, организация "Международная амнистия" предлагает, чтобы это было дополнено расширенной программой реформы существующих механизмов и процедур, которые должны сыграть жизненно важную роль в оживлении и усилении программы в области прав человека. Такие реформы могли бы включать удовлетворение настоящей потребности в дополнительных ресурсах для этой программы и для Центра по правам человека, с тем чтобы он мог осуществлять свою важную работу.

ОРГАНИЗАЦИЯ "МЕЖДУНАРОДНАЯ АМНИСТИЯ"

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**Перед лицом неудач: предложения по улучшению и защите
прав человека Организацией Объединенных Наций**

Декабрь 1992 года
AI Index: IOR 41/16/92
Distr: SC/CC/PG

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X8DJ, UNITED KINGDOM

ОГРАНИЦАИЯ "МЕЖДУНАРОДНАЯ АМНИСТИЯ"

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Перед лицом неудач: предложения по улучшению и защите
прав человека Организацией Объединенных Наций

ДЕКАБРЬ 1992 ГОДА

РЕЗЮМЕ

AL INDEX: IOR 41/16/92

DISTR: SC/CC/PG

Организации Объединенных Наций решительно не удается рассмотреть некоторые из основных нарушений прав человека, которые до сих пор происходят сегодня в мире в ужасающих масштабах. Такие нарушения, допускаемые правительствами, по-прежнему документально подтверждаются с помощью целого ряда механизмов и процедур в области прав человека, часть которых была разработана более 10 лет назад, однако им удалось добиться лишь незначительных результатов в области искоренения такой отвратительной практики. Это свидетельствует о явном отсутствии политической воли со стороны государств - членов Организации Объединенных Наций, в том что касается предоставления ее механизмам в области прав человека необходимого статуса, полномочий и возможности действовать, которые позволили бы Организации Объединенных Наций играть эффективную роль в развитии и защите прав человека. Уважение прав человека представляет собой один из основополагающих принципов Организации Объединенных Наций, однако на ее программу в области прав человека выделяется менее одного процента от общего бюджета этой Организации.

Всемирная конференция по правам человека Организации Объединенных Наций 1993 года представляет собой первую всемирную встречу на высшем уровне в области прав человека за последние 25 лет. К числу ее целей относится проведение тщательной оценки методов и механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека и разработка конкретных предложений по повышению их эффективности. Также ожидается, что в ходе этой Конференции будут выработаны рекомендации по обеспечению необходимых финансовых и других ресурсов для программы в области прав человека. Всемирная конференция по правам человека должна явиться событием исторического значения; государства-члены должны пойти дальше одних обещаний и надежд, а также принять четкие и конструктивные меры по разработке прогрессивной и направленной в будущее повестки дня на XXI век в области подлинного развития и защиты прав человека.

Организация Объединенных Наций должна действовать беспристрастно, независимо и с подлинным авторитетом при рассмотрении проблем прав человека в любой стране. Она должна улучшить свои возможности в том, что касается сбора фактов, а также раннего оповещения о проблемах прав человека, и обеспечить, чтобы вопросы и проблемы прав человека были включены в другие виды деятельности Организации Объединенных Наций. Она должна обладать возможностью быстрого реагирования в чрезвычайных ситуациях, а также незамедлительного

принятия соответствующих мер в любой фазе своей деятельности, а не только тогда, когда проходят заседания органов по правам человека. Она должна быть в состоянии рассматривать согласованным образом все виды нарушений, допускаемых в любой конкретной ситуации. Она должна обладать возможностью разрабатывать новаторские меры защиты, приспособленные к потребностям конкретного положения в области прав человека, включая присутствие на местах в тех случаях, когда необходим более постоянный контроль. Она должна улучшить координацию и интеграцию мероприятий, проводимых в области прав человека или направленных на оказание воздействия на них, и в том числе более непосредственный учет опыта в области прав человека в процессе планирования, осуществления, оценки и принятия последующих мер по разрешению конфликта, а также других программ Организации Объединенных Наций. Она должна предоставлять отчет общественности о своей деятельности и должна быть доступной для местных, региональных и международных неправительственных организаций.

Для применения этих критериев в целях подлинно эффективного осуществления программы Организации Объединенных Наций в области прав человека, необходимы четкие меры по проведению реформы. В настоящем документе, представленном в рамках подготовительного процесса ко Всемирной конференции по правам человека 1993 года, организация "Международная амнистия" призывает все государства - члены Организации Объединенных Наций создать должность Специального комиссара по правам человека и принять дополнительную программу реформы и усиления существующих механизмов в области прав человека, особенно ее тематических механизмов и органов по контролю за соблюдением договоров. Специальный комиссар по правам человека должен действовать в качестве руководителя нового политического органа высокого уровня, обладающего возможностью принятия быстрых и независимых мер в безотлагательных ситуациях, способного координировать деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека и в полной мере включить права человека в другие области деятельности Организации Объединенных Наций, а также в целом придать больший вес и более четкое очертание программе в области прав человека, осуществляющейся в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. В то же время необходимо усилить существующие механизмы в области прав человека; Специальный комиссар не должен заменять эти механизмы или дублировать их задачи, однако он должен работать в тесном контакте с ними в рамках всеобъемлющей, усиленной и энергичной программы в области прав человека, способной реагировать на возможности и проблемы, стоящие сегодня перед Организацией Объединенных Наций.

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕМЫ: ООН/ИСЧЕЗНОВЕНИЯ/ПЫТКИ/ПЛОХОЕ ОБРАЩЕНИЕ/ВНЕСУДЕБНЫЕ КАЗНИ/
ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ/МИССИИ/ПОЛОЖЕНИЕ ЖЕНЩИН/НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА/
ОБЫЧНЫЕ ПРЕСТУПНИКИ/ДОКУМЕНТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА/ОБРАБОТКА ИНФОРМАЦИИ/
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОВЕЩАНИЯ/ИРАК/АФГАНИСТАН/ГВАТЕМАЛА/ЮГОСЛАВИЯ/ГАИТИ/САЛЬВАДОР/
КАМБОДЖА/ГРУЗИЯ/ЛАТВИЯ/

Настоящий доклад представляет собой резюме 39-страничного документа (17 690 слов) "Всемирная конференция по правам человека: перед лицом неудач: предложения по улучшению защиты прав человека Организацией Объединенных Наций" (AI Index: IOR 41/16/92), изданного организацией "Международная амнистия" в декабре 1992 года. Лица, желающие ознакомиться с дальнейшими подробностями или принять меры по данному вопросу, могут ознакомиться с полным документом.

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Перед лицом неудач: предложения по улучшению защиты прав человека
Организацией Объединенных Наций

I. Введение

Всемирная конференция Организации Объединенных Наций по правам человека, которая должна состояться в Вене в июне 1993 года, явится событием, имеющим историческое значение. Она не только представляет собой первую за последние 25 лет всемирную встречу на высшем уровне в области прав человека, проводимую в рамках Организации Объединенных Наций, но и проводится также в ходе решающей фазы развития Организации Объединенных Наций в целом как Организации, стоящей перед новыми возможностями и трудными проблемами после эры холодной войны.

Цели Всемирной конференции по правам человека, изложенные в резолюции 45/155 Генеральной Ассамблеи, включают оценку эффективности методов и механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека и разработку конкретных рекомендаций по повышению эффективности деятельности и механизмов Организации Объединенных Наций посредством программ, нацеленных на то, чтобы поощрять, развивать и контролировать уважение к правам человека.

Для достижения этих целей в Вене Всемирная конференция должна критически и открыто рассмотреть достигнутые результаты и недостатки программы Организации Объединенных Наций в области прав человека. Она должна пойти дальше одних лишь обещаний и надежд. Она должна принять конкретные рекомендации, которые не только сохраняют и усиливают элементы программы, функционирующие нормально, но которые также направлены на рассмотрение тех областей, в которых меры международного сообщества не были так эффективны, как они должны быть при решении серьезных проблем в области прав человека, которые обрушились на современный мир.

Цель, состоящая в том, чтобы "вновь утвердить веру в основные права человека" и "в достоинство и ценность человеческой личности", является одним из краеугольных камней, на которых основан Устав Организации Объединенных Наций. Цели Организации Объединенных Наций, изложенные в Статье 1 Устава, включают "поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии". Таким образом, поощрение и защита прав человека должны лежать в основе всего спектра деятельности Организации Объединенных Наций. Всемирная конференция по правам человека представляет собой уникальную возможность для государств - членов Организации Объединенных Наций с точки зрения всеобъемлющего рассмотрения всей программы в области прав человека и ее тесных взаимосвязей с другими программами и видами деятельности Организации. Конференция должна разработать четкие и конструктивные предложения, ожидаемые от такой глобальной встречи на высшем уровне, а также должна подготовить прогрессивную и нацеленную в будущее повестку дня на XXI век в области развития и защиты прав человека.

Организации Объединенных Наций решительно не удается рассмотреть некоторые из основных нарушений прав человека, которые по-прежнему происходят во всем мире в ужасающих масштабах. Несмотря на разработку многочисленных международных стандартов и процедур, программа в области прав человека страдает некоторыми существенными недостатками, которые необходимо устраниить. Существует множество возможных областей для проведения реформы, которые должны быть изучены в контексте Всемирной конференции по правам человека. Однако Организация "Международная амнистия" считает, что одной из высокоприоритетных задач для государств - членов Организации Объединенных Наций должно явиться

устранение недостатков и неудач в существующей системе. Для их устранения Организация "Международная амнистия" предлагает в настоящем документе, который представляется с целью подготовки Всемирной конференции по правам человека, программу реформ в рамках Организации Объединенных Наций в области прав человека, состоящую из двух направлений.

Во-первых, совершенно очевидно, что в рамках такой реформы необходима крупная инициатива, и Организация "Международная амнистия" призывает создать должность Специального комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Специальный комиссар по правам человека будет выступать в качестве новой политической инстанции высокого уровня, с тем чтобы обеспечить гораздо большую эффективность, быстроту проведения операций, согласование и координацию в области международной защиты и поощрения прав человека.

Во-вторых, в то же время должна также иметься соответствующая программа дополнительных реформ и укрепления существующих механизмов и процедур в области прав человека. Организация "Международная амнистия" считает, что такие крупные инициативы, как назначение Специального комиссара по правам человека и создание программы дополнительных реформ в рамках существующей программы, могут и должны осуществляться одновременно, причем они не должны быть взаимно исключающими. Равным образом Специальный комиссар не должен заменять существующие механизмы, мандаты и задачи которых являются слишком широкими, чтобы их мог охватить один человек. Вместо этого имеющиеся механизмы и эксперты должны выполнять свою работу в тесном контакте со Специальным комиссаром по правам человека, по-прежнему осуществляя в то же время свои конкретные мандаты в рамках обновленной и усиленной программы в области прав человека.

Организация "Международная амнистия" представляет собой добровольное всемирное движение, которое осуществляет свою деятельность в области предотвращения некоторых грубейших нарушений прав человека со стороны правительства. Ее деятельность сосредоточена, главным образом, на освобождении всех узников совести, т.е. лиц, находящихся в заключении за их убеждения или из-за их этнического происхождения, пола, языка или цвета кожи, которые не применяли и не проповедовали насилия; ее деятельность направлена на обеспечение нормального и быстрого судопроизводства для всех политических заключенных; она направлена на отмену смертной казни, на прекращение пыток и других видов жестокого обращения с заключенными, на прекращение внесудебных казней и "исчезновений". Организация также выступает против злоупотреблений, допускаемых вооруженными оппозиционными группами, которые действуют вопреки минимальным стандартам гуманного поведения, совершая такие акты, как захват заложников, пытки и убийство заключенных и другие преднамеренные и произвольные убийства. Предложения по реформе программы Организации Объединенных Наций в области прав человека, изложенные в настоящем документе, направлены главным образом на усиление возможности Организации Объединенных Наций рассмотрения тех нарушений, которые относятся к области деятельности организации "Международная амнистия" и являются результатом собственного опыта работы организации с Организацией Объединенных Наций в этих областях.

Однако организация "Международная амнистия" признает, что права человека неделимы и взаимозависимы, и поэтому она осуществляет свою деятельность с целью развития всех прав человека, воплощенных во Всеобщей декларации прав человека и в других международных документах, касающихся экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав. Организация "Международная амнистия" признает, что существует также растущая необходимость усиления возможностей и эффективности Организации Объединенных Наций и в отношении многих других элементов программы Организации Объединенных Наций в

области прав человека. Она надеется, что правительства, эксперты и неправительственные организации, занимающиеся правами человека и накопившие конкретный опыт в этих областях, также выдвинут другие предложения, направленные на усиление этих областей программы Организации Объединенных Наций в области прав человека.

II. Необходимость новой инициативы

Программа Организации Объединенных Наций в области прав человека значительно развилась и расширилась со времени принятия Всеобщей декларации прав человека в 1948 году, а также со времени последней крупной Международной конференции по правам человека, проведенной в Тегеране в 1968 году. Было принято большое количество международных стандартов в области прав человека, а также создан целый ряд механизмов для контроля и обеспечения их осуществления. Тем не менее, несмотря на эти достижения, по-прежнему имеют место серьезные недостатки, которые подрывают эффективность Организации Объединенных Наций и, в частности, ее возможность быстро и адекватно реагировать на серьезные проблемы в области прав человека.

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своем докладе о работе Организации 1992 года констатировал, что "... если в отношении нормальных ситуаций нормы и процедуры существуют, то Организации Объединенных Наций не удавалось действовать эффективно, с тем чтобы положить конец массовым нарушениям прав человека. Сталкиваясь с сообщениями о варварском поведении, которые захлестнули сегодня средства массовой информации, Организация Объединенных Наций не может бездействовать или проявлять безразличие. В долгосрочном плане репутация всей нашей Организации будет зависеть от того, насколько успешно мы ответим на этот вызов" 1/.

Нарушения основных прав человека, включая внесудебные казни, "исчезновения", пытки, а также произвольный арест и заключение, по-прежнему происходят во всех регионах мира ежедневно и зачастую в массовых масштабах. Основная часть докладов, ежегодно рассматриваемых Комиссией по правам человека и подготовленных ее собственными экспертами и рабочими группами, представляет собой шокирующее свидетельство шаткого состояния дел в области защиты прав человека во всем мире. Например, в последних докладах своих тематических механизмов об "исчезновениях", казнях по упрощенной процедуре или произвольных казнях, а также о пытках, содержатся четкие доказательства непрекращающегося увеличения числа таких нарушений примерно за 10 лет после того, как были созданы механизмы по борьбе с такими видами практики.

В 1991 году Рабочая группа по насильственным или непроизвольным исчезновениям получила 17 000 сообщений об "исчезновениях", что составляет наибольшее число случаев, которые она когда-либо до сих пор получала в течение одного года. Из 4 800 новых сообщенных случаев, которые она передала соответствующим правительствам, 636, как сообщалось, имели место в 1991 году. Рабочая группа отметила, что это "свидетельствует о неожиданном увеличении масштабов проблемы в некоторых странах" и что число новых случаев значительно превышает ее возможности, даже если бы она их обрабатывала в течение года 2/. Специальный докладчик по вопросу о казнях без надлежащего судебного производства или произвольным казням подчеркнул, что в 1991 году было отмечено растущее число угроз смертью, тревожное увеличение числа случаев смерти в

1/ Документ Организации Объединенных Наций A/47/1, пункт 101.

2/ Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1992/18, пункты 4, 19.

заключении и возросшее число случаев казней без надлежащего судебного производства или произвольных казней в ходе внутренних конфликтов. Число случаев, о которых сообщалось ему, резко возросло, в связи с чем число его призывов к правительствам почти удвоилось. В 1991 году он послал не менее 174 сообщений в 65 стран 3/. Специальный докладчик по вопросу о пытках заявил, что он также получил в 1991 году тревожно большое число сообщений, и неуклонный рост числа стран, фигурирующих в его докладе, которое в 1991 году в два раза превысило число стран, фигурирующих в нем в первый год его работы, "ясно свидетельствует о том, что практика пыток по-прежнему широко распространена". Несмотря на все меры, принимаемые против пыток на международном уровне, он отметил, что "на национальном уровне можно отметить только неудачи" в той степени, в какой "разительный контраст между внешним и внутренним поведением государств угрожает дискредитации поддерживаемой на словах кампании против пыток" 4/. Его мысль ясна. Такие эксперты завалены как никогда возросшим объемом сообщений, однако они не могут оказать сколь-либо значительного воздействия на такие методы, которые представляют собой вопиющее нарушение основных признанных на международном уровне норм в области прав человека.

К Организации Объединенных Наций все чаще и чаще обращается призыв играть важную роль в урегулировании внутренних конфликтов, которые являются отражением исключительно острых кризисов в области прав человека и злоупотреблений, совершаемых как силами правительств, так и вооруженными оппозиционными группами, и которые нередко приводят к полной дезинтеграции государственной власти и к подрыву ответственности. Хотя в контексте недавних операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и его укреплению были разработаны некоторые из наиболее новаторских и далеко идущих инициатив в области прав человека, наблюдается тенденция к тому, что эти инициативы разрабатываются на специальной и некоординируемой основе и лишь при незначительном участии или без участия организаций в области прав человека, расположенных в Женеве.

Проблемам прав человека зачастую отводится далеко не центральная роль или же они в чрезмерной степени подвергаются дроблению в рамках системы Организации Объединенных Наций, в то время как для того, чтобы права человека отражали надежды и чаяния, о которых говорится в Уставе Организации Объединенных Наций, их развитие и защита должны лежать в основе всех видов деятельности Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций заявил, что "в каждой области деятельности нашей Организации во все большей степени проявляется актуальность прав человека для реализации ее целей и программ" 5/. Однако осуществление таких усилий большей частью по-прежнему находится на относительно ранней стадии. Например, программы в области прав человека и программы развития редко находятся во взаимодействии, хотя тесная взаимосвязь между правами человека и развитием четко отражена в Декларации о праве на развитие 1986 года.

3/ Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1992/30, пункт 616.

4/ Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1992/17, пункты 6, 228.

5/ Документ Организации Объединенных Наций A/47/1, пункт 109.

Однако существуют и другие области программы прав человека, которым уделяется несколько недостаточное внимание. Права женщин, и в частности нарушения прав, которые особенно затрагивают женщин или конкретно направлены против них, а также особые нужды и уязвимость детей, представляют всего лишь две категории из длинного списка областей, которые заслуживают гораздо более постоянного внимания со стороны всех органов и экспертов, занимающихся правами человека. Равным образом, функционирование механизмов, обеспечивающих уважение экономических, социальных и культурных прав, далеко отстает от тех механизмов, которые давно уже действуют в области гражданских и политических прав.

III. Специальный комиссар по правам человека

Совершенно ясно, что для рассмотрения сложных вопросов и целого ряда проблем, касающихся основных прав человека, которые до сих пор стоят перед международным сообществом, требуется новая крупная инициатива. Организация "Международная амнистия" предлагает удовлетворить эту потребность путем учреждения должности Специального комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

Предложение о создании должности такого рода в области прав человека никоим образом не означает нового отправного пункта. В 60-е годы и в начале 70-х годов проходило активное обсуждение, касающееся создания должности "Верховного комиссара по правам человека", однако такая должность так и не была создана. По сути дела, программа Организации Объединенных Наций в области прав человека подверглась далеко идущим изменениям с того времени, как впервые обсуждался вопрос о создании такой должности, и многие функции, первоначально предусматриваемые для Верховного комиссара по правам человека, были взяты на себя органами по контролю за соблюдением договоров, и, кроме того, они осуществлялись в рамках других механизмов и процедур в области прав человека, которые были разработаны с того времени. Выдвигая свое предложение о создании должности Специального комиссара по правам человека в 90-е годы, организация "Международная амнистия" считает, что при этом необходимо вновь рассмотреть вопрос о роли и функциях должности Комиссара по правам человека б/.

Необходимо рассмотреть все изменения в основе законодательства и процедур в области прав человека, которые коренным образом связаны с вопросом о том, как Специальный комиссар будет осуществлять свою деятельность сегодня по сравнению с тем положением, которое существовало 30 лет назад. Необходимо также рассмотреть те направления, в которых программе Организации Объединенных Наций в области прав человека до сих пор не удавалось эффективно решить некоторые весьма актуальные и наиболее неподатливые проблемы в области прав человека, а также причины этого, с тем чтобы определить, каким образом благодаря новой должности, созданной в 90-е годы, можно наилучшим образом преодолеть эти недостатки.

б/ Для того чтобы подчеркнуть, что одного лишь возврата к старой концепции "Верховного комиссара" в том виде, в каком она была разработана многие годы назад в условиях совершенно другого международного климата, недостаточно, а также для того, чтобы избежать какой-либо неясности в связи с должностью Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, функции которого являются несколько иными, организация "Международная амнистия" предлагает, чтобы эта новая инициатива называлась инициативой о создании должности Специального комиссара по правам человека.

A. Основные атрибуты должности Специального комиссара по правам человека

1. Мандат

Специальный комиссар по правам человека должен назначаться в качестве новой инстанции высокого уровня с единственным и конкретным мандатом в области прав человека, охватывающим весь диапазон экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав. В настоящее время в Организации Объединенных Наций не имеется какого-либо должностного лица высокого уровня или механизма, которые занимались бы исключительно правами человека.

Например, Заместитель Генерального секретаря по правам человека имеет также другие весьма ответственные функции в качестве Генерального директора всего Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. Специальный комиссар должен быть глубоко уважаемым сотрудником с соответствующим рангом, стажем работы и политической позицией, а также с практическим опытом в области прав человека; ему должны быть предоставлены соответствующие полномочия и необходимая независимость для беспристрастного и объективного осуществления своих функций. Задача Специального комиссара будет состоять в проведении обзора всех видов деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека и их связей с другими программными областями; в обеспечении того, чтобы проблемам прав человека в любой стране мира уделялось соответствующее внимание; в разработке программ в таких областях, которым уделялось недостаточное внимание или которые были недостаточно освоены; в разработке компонентов прав человека других операций Организации Объединенных Наций и контроле за их осуществлением, как, например, в области поддержания и укрепления мира; в оказании содействия различным механизмам и экспертам Организации Объединенных Наций в области прав человека с целью их участия в этих видах деятельности; и в обеспечении включения проблем и вопросов прав человека во все другие виды деятельности и программы Организации Объединенных Наций.

2. Независимость и беспристрастность

Назначение Специального комиссара с достаточными полномочиями и ответственностью, позволяющими ему по своей собственной инициативе соответствующим образом реагировать на проблемы в области прав человека, способствовало бы обеспечению беспристрастной и объективной деятельности Организации Объединенных Наций во всех заслуживающих внимания ситуациях в области прав человека в любом районе мира, - деятельности, основанной, скорее, на его или ее более независимой оценке данной ситуации, чем лишь на конкретном разрешении какого-либо правительственного органа. Избирательный характер реакции Организации Объединенных Наций на нарушения в области прав человека часто подвергается критике, а действия государств-членов зачастую искажаются под воздействием более широких соображений геополитического характера. До тех пор пока значительное число отдельных правительств, у каждого из которых существуют свои собственные двусторонние и многосторонние проблемы, должно добиваться общего согласия в отношении соответствующей реакции на определенную ситуацию, до тех пор будет неизбежным то, что в контексте политических проблем, конкретно стоящих на повестке дня, основное внимание скорее будет уделяться некоторым ситуациям соответствующего характера, а не подлинным проблемам в области прав человека, а также то, что, в соответствии с наметившейся тенденцией, преобладать будет голос лишь наиболее мощных субъектов, выступающих на международной арене.

Трудно привести более убедительный пример, чем непрекращающиеся в течение ряда лет неудачи Комиссии по правам человека, касающиеся рассмотрения типичных серьезных и систематических нарушений прав человека в Ираке, куда Специальный

докладчик по этой стране был назначен лишь после нападения на Кувейт. В отличие от этого, направление специального представителя Генерального секретаря на Восточный Тимор после массовых убийств в Санта-Крус в ноябре 1991 года свидетельствует о гораздо большей гибкости действий, когда это делается независимо от решения государств-членов, хотя достоин сожаления тот факт, что специальный представитель осуществил свой визит через четыре месяца после того, как имел место данный инцидент, что его доклад никогда не был опубликован и что после этой инициативы никаких видимых последующих мер принято не было.

3. Полномочия, необходимые для принятия эффективных ответных мер

Для эффективного осуществления мер Организации Объединенных Наций в области прав человека, которые серьезно рассматриваются государствами-членами, необходимо какое-либо должностное лицо или механизмы в рамках системы Организации Объединенных Наций, обладающие высокой степенью уважения и соответствующими полномочиями. Например, что касается специальных докладчиков и рабочих групп, учрежденных Комиссией по правам человека, то в этом отношении имеется большое число правительств, просто не отвечающих на запросы о предоставлении информации; отвечающих неадекватно и безапелляционно; игнорирующих просьбы в отношении визита в страну; или не присылающих докладов об осуществлении ими рекомендаций, сделанных после визитов на места. Сама Комиссия ничего не сделала для преодоления этих значительных препятствий на пути повышения эффективности своих собственных механизмов, кроме общих призывов о сотрудничестве, обращенных ко всем государствам, которые содержатся в ее резолюциях по работе тематических механизмов. До тех пор, пока сама Комиссия не пожелает принять более твердых и решительных мер в отношении правительств, которые сотрудничают с ней не в полной мере, до тех пор будет маловероятным, чтобы сами эти механизмы были в состоянии рассмотреть данную проблему. Тем не менее более вероятно, что более серьезный ответ со стороны правительств может быть получен с помощью призыва в рамках оказания добрых услуг на высоком уровне, например призыва Генерального секретаря Организации Объединенных Наций или главы какого-либо регионального межправительственного органа. Должность Специального комиссара, который, как предполагается, должен иметь необходимую власть и пользоваться доверием у международного сообщества, могла бы дать очень многое для обеспечения большего сотрудничества со стороны государств-членов в решении проблем в области прав человека, о которых сообщается им Организацией Объединенных Наций.

4. Отчетность перед общественностью и доступность

О всей своей деятельности Специальный комиссар должен отчитываться перед общественностью. Хотя могут иметь место ситуации, в отношении которых Специальный комиссар пожелал бы действовать первоначально на конфиденциальной основе, в конечном итоге он (или она) должен в разумных пределах времени представить доклад о своих инициативах и их результатах. Доклады должны включать в себя описание конкретных проблем той или иной страны, принятых мер или сделанных рекомендаций, а также изложение ответа соответствующего правительства. В частности, Специальный комиссар должен обеспечить, чтобы конфиденциальность никогда не использовалась правительствами в качестве политического инструмента, позволяющего избежать общественной проверки положения в области прав человека в их странах. Конфиденциальность вовсе не всегда является гарантией более эффективной деятельности и она может уменьшить ценность вклада других механизмов или неправительственных организаций. Например, весьма сомнительно, что в каких-либо случаях конфиденциальная процедура 1503, по меньшей мере в том виде, в каком она применяется в настоящее время, может являться должным средством для рассмотрения типичных

видов грубых нарушений прав человека. Это особенно верно в тех случаях, когда к той или иной стране в течение нескольких лет и подряд при полном отсутствии какого-либо улучшения положения в области прав человека применяется данная конфиденциальная процедура.

Специальный комиссар должен также обладать полномочиями искать и получать информацию из широкого ряда источников, включая неправительственные организации. Специальному комиссару (а им может быть и женщина) такие организации должны иметь доступ как на международном уровне, так и на региональном или национальном уровне, особенно в контексте визитов, осуществляемых в ту или иную страну, или операций, проводимых на местах.

В. Назначение Специального комиссара по правам человека

Чтобы гарантировать необходимую степень независимости от каких-либо политических кругов, а также обеспечить соответствующую непрерывность и последовательность деятельности Специального комиссара, он (или она) должен назначаться на срок минимум в пять лет с возможным последующим возобновлением. Должность такого рода требует того, чтобы мандат на нее выдавался Генеральной Ассамблей – органом Организации Объединенных Наций, перед которым в конечном итоге несет ответственность Специальный комиссар и которому он подотчетен. Тем не менее Специальный комиссар должен также поддерживать тесные контакты с Комиссией по правам человека и представлять доклад о своей деятельности ежегодным сессиям этого органа, а также, в случае необходимости, предоставлять дополнительные доклады или информацию по конкретным вопросам, рассматриваемым на любой специальной сессии Комиссии, которую она может проводить.

Наилучшим образом Специальный комиссар может быть размещен в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке в целях обеспечения того, чтобы права человека серьезно рассматривались на политическом уровне, а также для обеспечения его или ее непосредственного участия в консультациях и обсуждениях на высоком уровне всех вопросов, имеющих последствия с точки зрения развития и защиты прав человека, и для облегчения связи и координации между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и органами и механизмами в области прав человека, расположенными в Женеве. Если Специальный комиссар расположится в Женеве, то ему или ей придется часто ездить в Нью-Йорк, а также придется создать своего рода представительство в Нью-Йорке на соответствующем высоком уровне, на котором он может быть эффективно представлен.

Специальному комиссару, по-видимому, нет необходимости возглавлять большой аппарат, поскольку он не будет осуществлять какую-либо альтернативную программу в области прав человека отдельно от существующей программы, осуществляющей в Женеве. Специальный комиссар может работать, по меньшей мере на начальной стадии, при небольшом штате, обеспечивающем соответствующую поддержку, наиболее важным компонентом которого может быть группа, состоящая из четырех или пяти набираемых из различных географических регионов старших экспертов в области прав человека, каждый из которых отвечал бы за регулярный обзор программ и видов деятельности Специального комиссара, осуществляемых в различных регионах мира. Эти эксперты могли бы также обеспечивать необходимую связь на ежедневном оперативном уровне с персоналом Организации Объединенных Наций как в Нью-Йорке, так и в Женеве, а также совершать частые поездки в регионы, за которые они отвечают, с тем чтобы наращивать опыт в соответствующих странах и регионах, которого в настоящее время крайне не хватает программе в области прав человека.

С. Отношения Специального комиссара с существующими механизмами в области прав человека

Как предполагается, Специальный комиссар не должен заменять какой-либо из существующих механизмов в области прав человека, а также брать на себя выполнение их функций или дублировать их. Эти механизмы в настоящее время стали вполне устоявшимися; например, в этом году Комиссия по правам человека полностью осуществила рекомендацию 1990 года Экономического и Социального Совета в отношении того, что мандаты всех тематических механизмов должны быть продлены на три года. Эти механизмы постепенно, но со всей определенностью расширили охват и характер своей деятельности. Несмотря на необходимость их дальнейшего усиления, они представляют собой значительный прогресс в методах Организации Объединенных Наций, касающихся рассмотрения серьезных нарушений прав человека, и поэтому от них не следует отказываться с легкостью. Однако в совершенствовании сотрудничества и координации между различными механизмами, как механизмами, мандат которых вытекает из соответствующих международных договоров, так и механизмами, созданными Комиссией или ее Подкомиссией, имеются значительные резервы. После создания должности Специального комиссара он сразу же мог бы оказывать содействие в нахождении путей налаживания этой расчлененной системы поощрения и защиты прав человека, а также в проведении предстоящих обсуждений, касающихся необходимости рационализации и улучшения координации. Он (или она) мог бы (могла бы) также порекомендовать пути улучшения этих видов деятельности и избежания ненужного дублирования.

Действительно, особенно важно обеспечить, чтобы другие правозащитные организации и механизмы не были преждевременно упразднены в результате введения поста Специального комиссара. Никоим образом не следует ограничивать их полномочия, с тем чтобы не подорвать нынешний уровень и масштабы международной защиты прав человека, поскольку этим механизмам надлежит играть решающую роль в обновленной и более обширной программе защиты прав человека.

В частности, не предусматривается, что Специальный комиссар будет принимать к рассмотрению большое число отдельных случаев нарушений, как это обычно делается при использовании тематических механизмов; по-видимому, он не сможет подобно договорным органам подробно рассматривать вопросы выполнения всеми государствами-участниками договорных обязательств; судя по всему, он не будет располагать ресурсами для осуществления целого ряда подробных исследований, проводимых Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств; кроме того, Специальный комиссар не будет подменять собой прения и решения, принимаемые Комиссией по правам человека. Напротив, Специальный комиссар будет выполнять роль своего рода координирующего центра и политической власти и поддерживать тесные контакты с каждым из этих правозащитных органов и механизмов, а также с Центром по правам человека.

Задача Специального комиссара должна состоять в том, чтобы обеспечивать общий контроль за осуществлением всевозможных аспектов Женевской программы; использовать опыт и результаты работы, проделанной существующими механизмами и экспертами, для облегчения своей работы; и способствовать тому, чтобы действующие в Женеве органы и механизмы всецело интегрировались в операции и программы, осуществляемые в Нью-Йорке, Вене или в любом другом месте. Например, для рассмотрения той или иной ситуации, связанной с целым рядом различных проблем в области прав человека, которой никто не занимается, Специальный комиссар мог бы просить о создании группы в составе представителей одного или нескольких тематических механизмов и представителя одного или нескольких договорных органов, имеющих опыт в отношении конкретной ситуации, которые оказывали бы ему соответствующую помощь. В отношении той или иной области программы по правам человека, которой не уделяется должного внимания,

Специальный комиссар мог бы обращаться к Подкомиссии с предложением о рассмотрении возможности предоставления мандата одному из ее членов для проведения исследования и подготовки рекомендаций о принятии соответствующих мер. В тех случаях, когда деятельность различных органов ООН, затрагивающая аспекты прав человека, дублируется, Специальная комиссия рассматривала бы вопрос о степени координирования двух конкретных программ и обеспечивала бы условия, при которых не игнорировались бы насущные проблемы в области прав человека.

IV. Устранение недостатков нынешней системы – задача Специального комиссара по правам человека

Следует надеяться, что Специальный комиссар будет наделен широкими полномочиями и правами в целях облегчения решения различных задач в области прав человека. В настоящем разделе рассматривается целый ряд ключевых аспектов эффективного реагирования ООН в случае возникновения проблем в области прав человека, которые следует признать в качестве основных составляющих мандата Специального комиссара, а также конкретизируются соответствующие недостатки нынешней системы ООН, устранением которых мог бы заняться Специальный комиссар. Последние приводятся лишь в качестве примера, а не исчерпывающего перечня возможных областей деятельности лица, которое займет эту новую должность.

A. Функция раннего предупреждения

ООН следует располагать в значительной степени более развитой и эффективной системой раннего предупреждения, которая оповещала бы ее о возможных назревающих кризисных ситуациях и позволяла бы ей предпринимать шаги по урегулированию проблем, присущих таким ситуациям до того, как они перерастут в подлинный кризис. Обеспечение раннего предупреждения является составной частью процесса развития превентивной дипломатии, на что четко указал Генеральный секретарь ООН в Повестке дня для мира 7/. В этой связи Генеральный секретарь отметил также важность установления фактов, касающихся экономических и социальных тенденций, а также политических событий, в сочетании с правильным анализом этих фактов при должном понимании событий и глобальных тенденций.

В настоящее время особая роль в области раннего предупреждения отводится расширению практики использования миссий ООН по установлению фактов в качестве одного из путей ослабления напряженности и предотвращения конфликтов. Теперь все чаще сами страны могут приглашать или обращаться с просьбой к ООН об организации миссий в целях оценки напряженной или усугубляющейся ситуации.

В качестве примера можно назвать миссии, которые в 1992 году были направлены в Молдову, Нагорный Карабах, Узбекистан и Таджикистан. Хотя, как представляется, организация этих миссий обычно проводится вне зависимости от правозащитных механизмов и при этом не используются знания, консультативные услуги и опыт этих механизмов, равно как и Центра по правам человека в Женеве, аспекты прав человека, несомненно, будут выходить на первый план. Несмотря на признание того факта, что первые признаки назревающего конфликта могут быть обнаружены и осознаны отчасти в ходе изучения положения в области прав человека, значительно большего можно достичь, включив в миссии ООН специалистов и экспертов в области прав человека.

7/ Повестка дня для мира, документ ООН A/47/227-S/24111.

Одни из первых шагов в этом направлении были предприняты в связи с миссиями, направленными в Грузию и Латвию в октябре 1992 года, которые возглавляли соответственно Генеральный директор Отделения ООН в Женеве и Директор Центра по правам человека. Были опубликованы резюме докладов этих миссий, а что касается конкретно Латвии, то в рекомендации миссии, касающиеся поощрения и защиты прав человека, включена программа консультативных услуг и технической помощи, которую предлагается осуществлять в сотрудничестве с Центром по правам человека. Что касается Грузии, то два сотрудника ООН остались в стране для обеспечения начального присутствия ООН, и были подготовлены рекомендации относительно роли ООН в процессе урегулирования на основе переговоров. Однако пока еще нет четкого представления о степени дальнейшего участия программы по правам человека и о более долгосрочных планах поощрения и защиты прав человека в Грузии.

Большая часть программы по правам человека посвящена, в той или иной форме, обеспечению установления фактов, в связи с чем наблюдается все возрастающая тенденция к анализу этих фактов. Однако весьма часто эти мероприятия осуществляются изолированно, т.е. независимо от других мероприятий ООН, связанных с конкретной страной, и нет эффективного канала, который позволял бы передавать соответствующую информацию, касающуюся установления фактов в более крупную и всеобъемлющую сеть раннего предупреждения. Следует в полной мере использовать значительный потенциал технической экспертизы и многолетний опыт по странам, накопленный в рамках программы по правам человека, особенно, если учитывать, что проблемы прав человека могут в меньшей степени приводить к конфронтации и могут решаться на основе более конструктивного и согласованного подхода.

Специальный комиссар мог бы стать одной из составных частей усиленной системы раннего предупреждения, обеспечивающей надлежащее распределение информации, собранной правозащитными органами и механизмами, которая использовалась бы при принятии решений, касающихся возможных рекомендаций относительно превентивных мер. Он мог бы также способствовать тому, чтобы этот опыт в области прав человека всегда учитывался в процессе планирования, осуществления и принятия последующих мер в связи с мероприятиями по установлению фактов, а собранная информация должным образом анализировалась и использовалась при рассмотрении конкретных ситуаций, а также при проведении широкомасштабных обсуждений, касающихся прав человека.

V. Механизм чрезвычайного реагирования

Система ООН должна создать механизм чрезвычайного реагирования в случае возникновения кризисов или других чрезвычайных ситуаций в области прав человека. Довольно часто проходят месяцы, прежде чем срочные проблемы в области прав человека могут быть рассмотрены на ближайшей ежегодной сессии Комиссии или очередной сессии Генеральной Ассамблеи, не говоря уже о принятии практических мер. Опыт проведения двух специальных сессий Комиссии по проблемам бывшей Югославии, состоявшихся в 1992 году, показал, что принятие неотложных мер Комиссии полного состава является по крайней мере одной из возможностей, а принятное на первой сессии решение с целью поощрения ряда экспертов Комиссии принять совместное участие в выездной миссии явилось более инновационным подходом к кризису, сопровождающемуся целым рядом случаев вопиющих нарушений прав человека. Однако такие специальные сессии, вероятно, останутся исключительным явлением, их эффективность всегда будет зависеть от высокой степени консенсуса между членами Комиссии, и они не всегда будут наиболее приемлемым механизмом или наилучшим средством использования скучных ресурсов в конкретной ситуации.

Тематические механизмы Комиссии могут и зачастую быстро реагировать в отдельных случаях, но их возможности по устранению широкомасштабных нарушений значительно ограничены. Кроме того, они не располагают достаточными средствами, чтобы реагировать на ту или иную ситуацию, характеризующуюся различными нарушениями, не подпадающими под действие конкретного мандата каждой из них. Это наиболее явно проявилось в результате недостаточного расследования, бездействия и к тому же отсутствия достаточной информации со стороны Специального докладчика по вопросу о пытках в случае убийств в Санта-Крус, которые имели место во время его поездки в Восточный Тимор в 1991 году с целью изучения вопроса о пытках.

Специальному комиссару следовало бы иметь возможность для принятия незамедлительных действий в любое время в рамках цикла ООН в случае чрезвычайных ситуаций и урегулирования всего диапазона затрагиваемых проблем в области прав человека. В случае необходимости он мог бы незамедлительно вступать в контакт с заинтересованным правительством и, возможно, с другими правительствами и органами ООН; он мог бы сформировать выездную миссию по установлению фактов, опираясь, как предлагалось выше, на экспертизу тематических механизмов, договорных органов и других экспертов в области прав человека; обобщать всю информацию относительно всевозможных мер, предпринимаемых ООН, и в частности ее правозащитными органами в отношении конкретной страны; и рекомендовать их обеспечивать осуществление неотложных мер, направленных на сохранение жизни и физическую неприкосновенность любого, кому угрожает опасность. В некоторых чрезвычайных ситуациях Специальному комиссару придется действовать по своей собственной инициативе, в то же время в более серьезных ситуациях со значительными политическими и прочими последствиями Специальный комиссар мог бы предлагать и участвовать в создании компонента прав человека в рамках более крупной согласованной операции ООН.

C. Разработка гибких и инновационных механизмов реагирования

Традиционные механизмы реагирования Комиссии по правам человека оказываются недостаточно гибкими и инновационными при урегулировании серьезных проблем в области прав человека. В последние годы ее усилия по расширению возможностей этого механизма ограничились преимущественно разработкой той или иной новой категории исследований по странам: назначение независимого эксперта в рамках программы консультативных услуг, занимающегося одновременно установлением фактов с целью изучения положения в области прав человека в конкретной стране. Как отмечается в разделе IV.D ниже, это приводило к стиранию граней между предоставлением консультативных услуг и расследованием вопиющих нарушений прав человека и не всегда способствовало надлежащему выполнению поставленных задач.

Совершенно очевидно, что в большинстве серьезных случаев наиболее распространенная традиционная практика назначения эксперта по конкретной стране, совершающего ежегодно одну или две поездки продолжительностью в несколько недель, оказывается явно недостаточной для урегулирования конкретной ситуации. В то же время возможности программы по правам человека реагировать на новые ситуации и, в частности, обеспечивать подготовку оперативного компонента для соответствующих ситуаций, включающего использование специалистов в области прав человека на местах, судя по всему, являются крайне ограниченными.

Специальный докладчик по Ираку в своем первом докладе для Комиссии по правам человека в феврале 1992 года убедительно доказал, что "такое исключительно серьезное положение требует исключительных мер" 8/, и рекомендовал направить в Ирак группу наблюдателей по правам человека, которая оставалась бы в Ираке до тех пор, пока положение в области прав человека резко не улучшится, и которые имели бы возможность расследовать случаи нарушений, посещать места содержания лиц, лишенных свободы, и наблюдать за судебными разбирательствами. Комиссия же в своей резолюции лишь просила его более подробно изложить свое предложение в промежуточном докладе для Генеральной Ассамблеи. Генеральная Ассамблея выразила свою глубокую обеспокоенность по поводу отсутствия каких-либо улучшений в области прав человека в Ираке и открыто поддержала предложение Специального докладчика относительно наблюдателей по правам человека, однако, не приняв никаких практических мер в этом направлении, она вернула этот вопрос в Комиссию для принятия последующих мер на ее сессии 1993 года, которая состоится через год после того, как впервые было сформулировано это предложение в связи с исключительной и серьезной ситуацией. Кроме того, Специальный докладчик лично обратился в Совет Безопасности, доведя до его сведения свои соображения и рекомендации, однако вопрос о наблюдении за положением в области прав человека на месте и другие методы по урегулированию крайне серьезной ситуации в области прав человека в этой стране не были достаточно серьезно восприняты этим органом, несмотря на дальнейшую активизацию деятельности и уделение все большего внимания со стороны ООН этой стране.

Специальный докладчик по Афганистану в своем последнем промежуточном докладе для Генеральной Ассамблеи также предложил рекомендовать правительству Афганистана пойти на использование механизма ООН по наблюдению или предоставлению консультативных услуг в области прав человека для стабилизации положения в области прав человека в этой стране. Он предложил выделить средства на операцию "Салам" для организации наблюдения за соблюдением гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав 9/. Однако в своей последней резолюции по Афганистану Генеральная Ассамблея оставила без внимания это предложение.

Три других эксперта по странам Комиссии по правам человека, а именно: по Экваториальной Гвинее, Гватемале и Гаити, в своих докладах для сессии 1992 года также призвали обеспечить на местах те или иные формы присутствия в целях наблюдения за соблюдением прав человека в упомянутых странах. В ряде случаев, как представляется, это присутствие можно было бы увязать в первую очередь с предоставлением консультативных услуг и технической помощи. Однако и в этих случаях сама Комиссия никак не прореагировала на эти рекомендации, хотя в октябре 1992 года соглашением между правительством Гватемалы и представителями беженцев, проживающих в Мексике, предусматривалось участие представителя эксперта ООН по Гватемале, находящегося в этой стране, в связи с процедурами репатриации. Что касается бывшей Югославии, то было принято решение о выполнении рекомендации Специального докладчика о присутствии персонала ООН в стране, однако осуществление этой рекомендации шло очень медленно. Генеральная Ассамблея просила выделить Специальному докладчику необходимый персонал для обеспечения постоянного наблюдения за положением в области прав человека на территории бывшей Югославии и координации с СООН.

8/ Документ ООН E/CN.4/1992/31, пункт 156.

9/ Документ ООН A/47/656, пункт 141.

Учреждение Генеральным секретарем в 1992 году Временных представительств ООН в составе компонентов информационного обеспечения и развития в ряде стран Содружества Независимых Государств представляет собой одну из новых инициатив по обеспечению тесного сотрудничества на местах между секретариатом и Программой развития ООН. Такие шаги могли бы стать хорошим примером для налаживания тесного сотрудничества и с программой по правам человека, а также одним из средств надлежащего осуществления деятельности в области поощрения и защиты прав человека на основе расширения присутствия ООН на местах. Однако реализация этих инициатив потребует проведения дополнительного исследования в тесном сотрудничестве со специалистами в области прав человека.

Ширится осознание того факта, что некоторые формы присутствия ООН на местах могут быть наиболее эффективным способом урегулирования конкретных ситуаций в области прав человека; однако, прежде чем приступить к их осуществлению, крайне важно провести тщательный и всесторонний анализ политических проблем и уделить должное внимание соответствующим аспектам политического, материально-технического и финансового характера. Важно также обеспечить условия, при которых функции присутствия на местах в целях обеспечения наблюдения и расследования случаев нарушения прав человека не подменялись функциями присутствия в связи с предоставлением консультативных услуг, и строго разграничить эти функции. Эксперты Комиссии по отдельным странам не имеют соответствующих условий для проведения упомянутого анализа, а Комиссия и Генеральная Ассамблея, судя по всему, в значительной мере проявляют беспомощность в отношении таких предложений.

Специальный комиссар мог бы играть ключевую роль при разработке политики и практических мер обеспечения творческого и многостороннего инновационного подхода к решению проблем в области прав человека, который можно было бы использовать применительно к условиям той или иной конкретной ситуации. Этот подход должен предусматривать возможность обеспечения оперативного присутствия на местах в рамках осуществления программы по правам человека в целях наблюдения и изучения положения в области прав человека и, в соответствующих случаях, в целях консультирования и предоставления помощи в области осуществления проектов консультативного обслуживания и технической помощи. Специальный комиссар мог бы проводить требуемый сопоставительный анализ и участвовать в процессе планирования и принятия решений, касающихся прочих форм присутствия ООН на местах, с целью определения их соответствия и роли в правозащитной деятельности. Специального комиссара, как одного из высокопоставленных должностных лиц, следовало бы наделить правом проведения первоначальных обсуждений с заинтересованным правительством и подготовки к развертыванию присутствия на местах. После обеспечения такого присутствия Специальный комиссар мог бы также содействовать обеспечению необходимых координации и сотрудничества между наблюдателями по правам человека и другими представителями ООН на местах, включая персонал УВКБ ООН и ПРООН. Присутствие ООН на местах в рамках программы по правам человека могло бы быть долгосрочным или краткосрочным (несколько месяцев) в зависимости от степени серьезности конкретной ситуации. Это потребовало бы значительных дополнительных ресурсов, необходимых как для финансирования адекватного оперативного присутствия, потребность в осуществлении которого может возникнуть в равной степени в сельских и в городских районах, так и для обеспечения соответствующей поддержки со стороны Центра по правам человека.

В других случаях может оказаться достаточным организовать одну или несколько расширенных объединенных миссий в составе эксперта по конкретной стране и соответствующих тематических механизмов, включая медицинский, судебный и прочий персонал. Опыт организации таких объединенных миссий до последнего времени отсутствовал; значительным исключением в этом плане

является случай бывшей Югославии, где они оказались весьма эффективными. Специальный комиссар мог бы обеспечивать координацию и контроль за деятельностью объединенных миссий в соответствующих странах, в частности в чрезвычайных ситуациях, или в тех странах, которые уже не находятся под наблюдением экспертов Комиссии по правам человека.

D. Повышение эффективности программ технической помощи

В странах, правительства которых проявляют четко выраженную политическую волю и признанную способность решать свои проблемы в области прав человека, предоставление консультативных услуг и технической помощи может оказаться для ООН одним из эффективных и подходящих способов удовлетворения конкретных потребностей этих стран. Программа предоставления консультативных услуг и система управления Добровольным фондом для технической помощи в последнее время были несколько усовершенствованы, в частности в том, что касается определения, осуществления и оценки проектов. В то же время эта часть программы по правам человека, которая пока еще не достигла надлежащего уровня открытости и транспарентности, особенно в области разработки и оценки проектов, является чрезмерно обширной и, судя по всему, включает дублируемые области. В этой связи требуется более четко определить и повысить роль неправительственных организаций, как национальных, так и международных, и использовать их информацию и опыт.

Однако одним из основных недостатков программы предоставления консультативных услуг является ошибочный подход к ее использованию в случаях возникновения серьезных проблем в области прав человека. Страны, для которых характерны серьезные проблемы в области прав человека, уклоняются от жесткого контроля и отчетности, используя эту программу. Хотя неоднократно отмечалось, что предоставление консультативных услуг никоим образом не должно подменять осуществление мероприятий по наблюдению и исследованию в области прав человека, этой программе был нанесен серьезный ущерб в результате ее использования не по назначению на основании решений членов Комиссии, принимаемых нередко с политической целью. Поэтому неудивительно, что в таких случаях ее эффективность при решении насущных проблем в области прав человека в этих странах оказывается весьма незначительной. Одним из примечательных примеров является случай такой страны, как Гаити, которая в 1987 году была переведена из программы конфиденциальных процедур 1503 в программу предоставления консультативных услуг. Через два года мандат эксперта по Гаити был расширен с целью включения в него элемента установления фактов, при этом предоставление консультативных услуг в стране в течение следующего года сохранилось. Через год Комиссия перевела ее исключительно на режим публичного наблюдения, а затем вновь включила ее в программу предоставления консультативных услуг в 1991 году за семь месяцев до переворота, в результате которого было свергнуто правительство президента Аристида. Есть и другие примеры неправильного использования программы предоставления консультативных услуг в условиях, когда техническую помощь, судя по всему, не следовало бы использовать при решении серьезных проблем в области прав человека.

Комиссия нередко игнорировала различие между наблюдением за серьезным положением в области прав человека и предоставлением помощи той или иной стране посредством назначения эксперта по конкретной стране в рамках упомянутой программы и наделения его мандатом для установления фактов. Решение о предоставлении той или иной стране консультативных услуг принимается на основе результатов тщательного анализа положения в области прав человека, а проекты оказания помощи не следует осуществлять ежегодно без объективной оценки и анализа положительных результатов предпринятых программ и степени выполнения поставленных задач. Политизация программы, которая неминуемо

происходит в том случае, когда ее используют во избежание более строгих мер контроля, может привести к тому, что страны, для которых консультативные услуги и помощь могли бы оказаться действительно полезными, не будут желать стать отдельным объектом внимания в той же программе, в рамках которой Комиссия стремится решать проблемы, связанные с серьезным положением в области прав человека.

Специальный комиссар мог бы играть важную роль в области контроля за осуществлением программы предоставления консультативных услуг. В частности, он мог бы играть ведущую роль в процессе деполитизации этой программы и обеспечении ее использования с учетом реальных потребностей стран, которые желают извлечь из этого пользу и правительства которых проявляют к этому политическую волю. Прежде чем приступить к оказанию консультативных услуг, Специальный комиссар мог бы, во-первых, провести тщательный и объективный анализ положения в области прав человека и, возможно, потребовать для этого проведения экспертизы. В этой связи следует учитывать информацию, обеспечиваемую тематическими механизмами Комиссии и договорными органами, а также информацию, предоставляемую правительствами и неправительственными организациями. Эта информация позволила бы сделать более объективные выводы относительно возможности получения реальных результатов в области поощрения и защиты прав человека в конкретной стране при осуществлении проектов предоставления консультативных услуг и технической помощи. Специальный комиссар мог бы способствовать повышению уровня транспарентности процесса разработки и оценки проектов путем распространения информации о руководящих принципах и критериях проводимой политики. Ему следовало бы обеспечить условия для всестороннего участия неправительственных организаций в этом процессе и для развития программы консультативных услуг таким образом, чтобы неправительственные организации выступали в качестве как бенефициаров, так и партнеров в процессе осуществления соответствующих проектов. Кроме того, Специальный комиссар мог бы обеспечить более эффективную координацию осуществления программы предоставления консультативных услуг и технической помощи в области прав человека в сочетании с проектами, осуществлямыми в Вене в рамках программы ООН по предупреждению преступности. Вновь созданная Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию придает особое значение консультативным услугам, в связи с чем создано множество программ по оказанию помощи в области предупреждения преступности, в том числе программы по подготовке правоохранительных органов, а также по укреплению судебных органов и законности, что также весьма необходимо для решения проблем в области прав человека. И в этом случае Специальный докладчик мог бы выступать в качестве связующего звена и координирующего центра не только с тем, чтобы не допустить дублирования программ, но и обеспечить их взаимодополнение в интересах общих целей, на основе единых оценок и решений.

Е. Права человека и деятельность по разрешению конфликтов

Операции ООН по поддержанию мира и миротворчеству, наряду с другими видами деятельности, такими, как наблюдение за организацией проведения выборов, находят все более широкое применение и стремительно эволюционируют. В Повестке дня для мира Генеральный секретарь отметил, что наряду с военными в операциях по поддержанию мира все более возрастающую роль играет гражданский персонал, включая наблюдателей по правам человека. Он также отметил, что в операциях постконфликтного миростроительства защита прав человека является составной частью всеобъемлющих мер, необходимых для предупреждения рецидивов кризиса и консолидации усилий в целях мирного строительства общества. Однако Повестка дня для мира не содержит дополнительной или более подробной информации о политических проблемах, о роли или дальнейшем развитии компонентов прав человека в таких операциях.

Хотя далеко идущие инициативы в области прав человека были предприняты в контексте операций ООН по разрешению конфликтов, проводимых, в частности, в Сальвадоре и Камбодже, они, как правило, не были достаточно продуманными, а планирование, разработка или осуществление этих операций проходили в целом без участия специалистов ООН в области прав человека.

Что касается Миссии наблюдателей ООН в Сальвадоре (ОНЮСАЛ), то действующие в Женеве организации не участвовали в процессе разработки обширного компонента прав человека, несмотря на то, что Специальный представитель Комиссии в Сальвадоре провел несколько лет в этой стране и с началом операции ОНЮСАЛ его мандат был продлен. Однако на своей сессии в 1992 году Комиссия в соответствии с резолюцией 1992/62 назначила вместо него независимого эксперта "в целях изучения положения в области прав человека в этой стране и воздействие, которое оказывает на эффективное осуществление прав человека выполнение мирных соглашений, а также изучения способов, с помощью которых обе стороны будут претворять в жизнь рекомендации, содержащиеся в окончательном докладе Специального представителя, и рекомендации, сделанные Миссией наблюдателей Организации Объединенных Наций в Сальвадоре, и комиссиями, созданными в процессе переговоров". Тем самым этот мандат, по-видимому, должен быть направлен в некоторой степени на установление необходимой связи между Комиссией по правам человека и этой миротворческой операцией. Аналогичным образом Временный орган ООН в Камбодже (ЮНТАК) включает специальный компонент по правам человека, уполномоченный заниматься наблюдением за осуществлением прав человека, реализацией программы распространения знаний в этой области, расследованием жалоб и принятием мер по устранению недостатков. Помимо первоначального рассмотрения возможных мероприятий по оказанию консультативных услуг правозащитные органы ООН до настоящего времени не приняли никакого участия в этой крупной операции, хотя Парижскими соглашениями четко предусматривалось после переходного периода назначить специального докладчика Комиссии по правам человека.

Что же касается бывшей Югославии, то рекомендации Специального докладчика Комиссии, подготовленные им в ходе его поездок в районы расположения сил ООН по охране (СООННО) в составе как военного, так и гражданского компонентов, уже оказали определенное воздействие на деятельность СООННО. В частности, с учетом его информации о положении в области прав человека были приняты решения, касающиеся расширения и развертывания миротворческих сил СООННО, и он смог повлиять на ход обсуждений, посвященных концептуальным понятиям создания безопасных зон и гуманитарных коридоров.

Некоторые операции по поддержанию мира были разработаны в контексте осуществления наблюдения за организацией и проведением выборов в странах, возрождающихся после продолжительных конфликтов. В таких случаях на первый план вновь выходят аспекты прав человека, поскольку восстановление уважения к правам человека и создание атмосферы доверия и безопасности в целях проведения справедливых выборов требуют принятия позитивных мер. Там, где аспектам прав человека уделяется недостаточное внимание со стороны правительства или ООН, существует вероятность того, что продолжится практика насилия, а весь процесс окажется под угрозой срыва. Хотя Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре пока еще не набрала должный темп, высказываются реальные опасения относительно того, что в ходе подготовки референдума уделяется недостаточное внимание правам человека. В Анголе предвыборный период и период после выборов характеризовались насилием, при этом ООН изначально оказалась недостаточно подготовленной для создания условий, при которых проблема вопиющих нарушений прав человека рассматривалась бы в качестве составной и первостепенной задачи операции ООН в этой стране (КМООН II).

В настоящее время отмечается насущная потребность в проведении экспертизы и открытого сопоставительного анализа всевозможных элементов прав человека, включенных в эти операции, и степени выполнения ими поставленных задач. Результаты такого анализа можно было бы использовать при разработке политики и оперативных руководящих принципов для будущих компонентов прав человека в рамках операций по поддержанию мира. Следует также уделять более пристальное внимание последствиям резкого свертывания широкомасштабных операций ООН для положения в области прав человека. В этой связи необходимо предусматривать возможность принятия последующих адекватных мер в целях обеспечения более долгосрочного процесса создания системы конституционных и законодательных гарантий и эффективных институтов для поощрения и защиты прав человека. Как было предусмотрено, но не оформлено официально, в случае Камбоджи в число этих мер можно было бы вполне включить осуществление постоянного контроля правозащитными органами ООН. В этом случае потребовалось бы постоянное присутствие в стране оперативного персонала по наблюдению за положением в области поощрения и защиты прав человека после вывода из страны сил по поддержанию мира.

Специальный комиссар мог бы осуществлять вышеупомянутый сопоставительный анализ эффективности компонентов прав человека в составе миротворческих операций и операций по поддержанию мира и играть решающую роль в разработке и использовании программ постоянного присутствия ООН в целях обеспечения прав человека в конкретной стране или других надлежащих механизмов принятия последующих мер. Кроме того, при создании компонентов прав человека в составе будущих операций Специальный комиссар мог бы способствовать тому, чтобы эксперты в области прав человека и представители соответствующих правозащитных органов принимали участие в процессе планирования и осуществления операций, а также принятия последующих мер. Он мог бы содействовать тому, чтобы различные программы ООН взаимодополняли друг друга, а не конкурировали между собой, и чтобы неправительственные организации и их представители как на местном, так и на международном уровнях, участвовали в этом процессе. Правозащитная роль Специального комиссара в деятельности ООН по разрешению конфликтов могла бы состоять не только в том, чтобы обеспечивать всестороннее участие специалистов в области прав человека в этом процессе, но и в том, чтобы устанавливать необходимые разграничения и сохранять дистанции по отношению к политическим переговорам, на которых аспектам прав человека нередко может угрожать опасность быть использованными в целях достижения компромиссов в интересах того или иного сложного и трудного процесса политического урегулирования. Специальный комиссар мог бы также обеспечить более тесное сотрудничество правозащитных органов с любыми другими региональными межправительственными организациями, участвующими в урегулировании той или иной ситуации, деятельность которых затрагивает аспекты прав человека.

F. Разработка программы по правам человека применительно к областям, которым не уделялось должного внимания

Существует целый ряд областей в рамках программы ООН по правам человека, которым не уделялось должного внимания и в которых многое следует сделать как в плане концептуального развития, так и в плане проведения сопоставительных исследований конкретной ситуации в различных странах, разработки механизмов наблюдения и практического осуществления или же интегрирования этих областей в рамках существующих правозащитных механизмов. Так, например, права человека применительно к женщине и меры по пресечению нарушений, которые направлены конкретно против женщин или оказывают на них пагубное воздействие, судя по всему, находятся где-то между сферами деятельности Комиссии по правам человека и Комиссии по положению женщин, которая находится в Вене. В результате этого проблемы прав человека, которые касаются непосредственно женщин, не были

должным образом рассмотрены ни одним из этих органов. Понятие "права человека, касающиеся женщин", должны стать одним из аспектов программы по правам человека, которая позволила бы сделать в этой области значительно больше без частичного или полного дублирования своих мероприятий с другими органами или программами ООН. Докладчикам по конкретным странам и темам и рабочим группам следует более внимательно подходить к вопросу о необходимости проведения исследований и более детального информирования о ситуациях или законодательных нормах, которые затрагивают права женщин, и разработки рекомендаций по устранению недостатков. В отдельных случаях это может потребовать более глубокого и специального изучения не только конкретных последствий на примере пострадавших, но и политических причин правонарушений и общих институциональных методов их устранения. Новый проект декларации о пресечении актов насилия против женщин, принятый в сентябре 1992 года Рабочей группой Комиссии по положению женщин, представляет собой положительный шаг, предпринятый ООН в направлении разработки международных норм в этой области; вместе с тем проблема насилия в отношении женщин должна наполнить соответствующим содержанием не только деятельность органов ООН, занимающихся правами женщин, но и других органов ООН, включая тематические механизмы Комиссии по правам человека. В то же время договорный орган по контролю за осуществлением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, который действует изолированно от других правозащитных органов ООН, поскольку он находится в Вене, а не в Женеве, должен более тесно сотрудничать в рамках программы по правам человека.

Специальный комиссар мог бы играть основную роль в деятельности по координации и интеграции работы этих различных органов ООН в области прав человека применительно к женщинам. Он мог бы обеспечивать, чтобы в рамках программы по правам человека особое внимание обращалось на нарушения наиболее важных аспектов прав человека применительно к женщинам и чтобы работа различных органов не дублировалась, а взаимно усиливалась и дополняла друг друга. Он также мог бы способствовать тому, чтобы создавались механизмы, полностью компетентные заниматься рассмотрением нарушений прав человека применительно к женщинам и других аспектов прав женщин. Конечно, в этом отношении деятельность Специального комиссара не может и не должна препятствовать установлению более тесного непосредственного сотрудничества между двумя Комиссиями и другими органами в области прав человека и прав женщин.

К числу уязвимых групп населения, требующих более пристального внимания в рамках программы по правам человека, относятся дети, коренные народы, инвалиды, религиозные, этнические, сексуальные и языковые меньшинства и лица, зараженные ВИЧ и СПИД. В некоторых случаях были приняты или принимаются меры по рассмотрению вопроса о защите прав человека применительно к этим группам, однако недостаточно сделано в областях контроля за соблюдением этих прав и их осуществления.

В области экономических, социальных и культурных прав также предстоит проделать значительную работу, с тем чтобы обеспечить концептуальное развитие этих областей и создать механизмы по наблюдению за осуществлением этих прав и содействию этой деятельности. На это ясно указывается в рекомендациях по дальнейшей деятельности, содержащихся в последнем из четырех убедительных докладов об осуществлении экономических, социальных и культурных прав, подготовленном Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств 10/. Во многих этих областях механизмы

осуществления прав менее развиты по сравнению с механизмами осуществления гражданских и политических прав. Необходимо, чтобы опыт, накопленный в области поощрения и защиты гражданских и политических прав, применялся и учитывался в области экономических, социальных и культурных прав. Эксперты по правам человека и неправительственные организации, опирающиеся на заключения своих специалистов в этих областях, должны более активно участвовать в сотрудничестве с ООН в разработке путей, позволяющих обеспечить полномасштабную защиту этих прав и их более централизованную интеграцию в программу по правам человека.

Вполне возможно, что непосредственное и полное дублирование серии исследований, механизмов и процедур не станет наиболее эффективным путем осуществления соответствующей деятельности в этих областях; совершенно ясно, что в рамках существующих механизмов можно объединить некоторые такие вопросы. Специальный комиссар мог бы содействовать оживлению обсуждения этих вопросов и оказать помощь в их дальнейшей разработке путем обеспечения необходимой координации с другими органами и программами ООН, работа которых может воздействовать на эти обсуждения и соответствующую деятельность.

G. Координация деятельности ООН, которая воздействует на положение в области прав человека

Специальный комиссар, выполняя функции по наблюдению за осуществлением всех направлений программы по правам человека, мог бы играть основную роль в совершенствовании координации с другими видами деятельности ООН, которые воздействуют на положение в области прав человека или в тех случаях, когда также требуется рассматривать связанные с правами человека проблемы, которые, однако, не всегда можно полностью учесть.

Как и в случае других органов ООН по вопросам о правах человека и правах женщин, деятельность которых была обсуждена выше в разделе IV.F, требуется также обеспечить более тесные координацию и сотрудничество между Комиссией по правам человека и ее Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, с одной стороны, и, с другой стороны, вновь учрежденной Комиссией по предупреждению преступности и уголовному правосудию. В данном случае также существует опасность того, что Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию будет игнорировать существенные соображения, касающиеся прав человека. Резолюция 46/152 Генеральной Ассамблеи, принятая после крупномасштабного обзора программы по предупреждению преступности, предусматривала в качестве одного из приоритетных направлений программы защиту прав человека при отправлении правосудия и в деле предупреждения преступности и борьбы с ней. Однако на первой сессии Комиссии в апреле 1992 года практически так и не состоялось конструктивного обсуждения вопроса о правах человека, и как таковые вопросы о правах человека никак не упоминаются в числе установленных ею приоритетных направлений деятельности. В своих выступлениях представители ряда правительств государств-членов высказали мнение о том, что вопросы о правах человека не входят в сферу компетенции этой Комиссии и должны рассматриваться Комиссией по правам человека.

В прошлом программа ООН по предупреждению преступности, размещенная в Вене, и бывший Комитет экспертов по предупреждению преступности и борьбе с ней действительно сыграли основную роль в разработке некоторых важных документов по правам человека в области уголовного правосудия и внесли крупный вклад в развитие международных норм, касающихся прав человека. Как и в случае программы по правам человека, одна из основных проблем, с которыми сталкивается эта новая Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, будет заключаться в том, каким образом можно обеспечить более

эффективное осуществление важных документов, принятых в этой области, и контроль за ним. Эта задача должна решаться в тесном сотрудничестве с программой по правам человека, поскольку на вышеуказанные документы нередко ссылаются и опираются при осуществлении этой программы. Деятельность созданного в самое последнее время тематического механизма Комиссии по правам человека, т.е. Рабочей группы по произвольным задержаниям, должна также представлять интерес и ценность для Комиссии по предупреждению преступности.

Кроме того, важное значение имеет обеспечение более тесной интеграции с деятельностью Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Подкомиссия осуществляет деятельность по широкому кругу направлений, которые непосредственно связаны с программой по предупреждению преступности и деятельностью новой Комиссии по предупреждению преступности, в особенности после того, как последняя высказалась против создания любого вспомогательного постоянного экспертного органа. Например, подчиняющаяся Подкомиссии Рабочая группа по задержаниям недавно занималась рассмотрением вопросов о судах по делам несовершеннолетних, применении смертной казни и приватизации тюрем. Исследование Подкомиссии на тему о справедливом судебном разбирательстве и деятельность ее Специального докладчика по вопросу о независимости и беспристрастности судей, заседателей и ассессоров представляют собой еще две области, в отношении которых не вызывает сомнения факт совпадения вопросов и проблем, относящихся к этим двум программам.

В настоящее время предпринимаются некоторые шаги в направлении обеспечения координации между этими двумя программами, однако, по всей видимости, они осуществляются на специальной основе и несогласованно. В данном случае Специальный комиссар по правам человека мог бы также играть важную и более всеохватывающую роль по координации деятельности всех этих различных органов с тем, чтобы обеспечить рассмотрение важных проблем, касающихся прав человека, тем или иным органом и исключить ненужное дублирование. Он должен также обеспечивать надлежащее осуществление важной задачи контроля за выполнением недоговорных документов по правам человека, связанных с программой по предупреждению преступности, и, как отмечалось выше, наблюдать за развитием более совершенной координации программ консультативного обслуживания и технической помощи в областях борьбы с преступностью и прав человека.

Еще одна область, в которой требуется обеспечить более высокий уровень координации и интеграции, связана с проблемой развития и прав человека. Уже давно признано наличие связи между правами человека и развитием, однако эти две программы практически никак не пересекаются. В статье 6 Декларации о праве на развитие указывается, что "одинаковое внимание и первостепенное значение должны уделяться осуществлению, содействию и защите гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав" и что "государства должны принимать меры в целях ликвидации препятствий на пути развития, возникающие в результате несоблюдения гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав". На эту связь между правами человека и развитием недавно было вновь указано в докладе Генерального секретаря за 1992 год, в котором говорится: "Права человека являются важнейшим компонентом устойчивого развития. Без уважения прав человека устойчивое развитие невозможно" 11/. В данном случае Специальный комиссар мог бы также обеспечивать дальнейшее развитие концептуальной основы этих взаимозависимостей и путей, позволяющих более непосредственно связать вопросы о правах человека с программами развития и наоборот.

V. Предложения о реформе некоторых существующих механизмов программы ООН по правам человека

Хотя совершенно ясно, что такая крупная политическая инициатива, как учреждение должности Специального комиссара по правам человека, крайне необходима для устранения некоторых фундаментальных недостатков программы ООН по правам человека, существует также ряд дополнительных мер по реформированию имеющихся механизмов обеспечения прав человека, которые могли бы в значительной степени усовершенствовать функционирование и эффективность этих органов. Такая программа дополнительного реформирования и укрепления существующих механизмов имеет особенно важное значение в краткосрочной перспективе для повышения эффективности ООН в непосредственном решении проблем, связанных с правами человека, до осуществления таких более глубоких реформ, как учреждение должности Специального комиссара по правам человека. В долгосрочной перспективе потребуется укрепить эти механизмы с целью удовлетворения потребностей и решения проблем, связанных с построенной на новой, более крепкой основе программой по правам человека, возглавляемой Специальным комиссаром. Как уже отмечалось выше, ожидается, что Специальный комиссар не будет брать на себя функции по управлению существующими механизмами, а использует накопленный ими опыт и их ресурсы с целью эффективного осуществления своего мандата.

Цели Всемирной конференции включают формулирование конкретных мер по повышению эффективности существующих видов деятельности и механизмов в области прав человека, а также рекомендаций по обеспечению программы по правам человека необходимыми финансовыми и другими ресурсами. Поэтому Конференция станет решающим испытанием того, в какой степени правительства исполнены решимости выполнять свои обязательства по программе ООН по правам человека с динамичными и эффективными механизмами обеспечения прав человека, имеющими достаточные ресурсы для решения поставленных перед ними задач.

В этом разделе излагаются предложения в отношении ряда дополнительных политических мер, принимаемых двумя группами экспертных органов по правам человека, т.е. тематическими механизмами, учрежденными Комиссией по правам человека, и наблюдательными органами, учрежденными в соответствии с международными договорами в области прав человека с целью анализа осуществления этих документов. Для практического осуществления ряда этих предложений не потребуется значительных дополнительных ресурсов. Вернее говоря, эти предложения призывают государства - члены ООН взять на себя более широкие обязательства и проявить политическую волю обеспечить механизмы по правам человека необходимыми статусом, полномочиями и правоспособностью для эффективной деятельности. До тех пор, пока государства будут игнорировать или отказываться воспринимать серьезно результаты исследований и рекомендации, сделанные с помощью созданных ими самими механизмов, программа ООН по правам человека по-прежнему будет оставаться слабой и неэффективной перед лицом серьезных нарушений прав человека, а ее экспертные органы никогда не смогут на практике выполнить свои мандаты, указанные в резолюциях ООН и международных документах.

Одновременно следует отметить, что важнейшим общим элементом многих таких предложений является неотложный вопрос о выделении достаточных ресурсов для осуществления программы по правам человека. О бедственном положении программы по правам человека в рамках системы ООН красноречиво говорит такой факт, что на долю ее бюджета приходится менее 1% бюджета Организации и что ряд существенных направлений ее деятельности определяется различными формами добровольного финансирования и взносов, уровень которых постоянно изменяется. Те надежды, которые возлагаются правительствами, неправительственными

организациями и их членами на механизмы обеспечения прав человека, в течение длительного времени не подкрепляются находящимися в распоряжении этих механизмов финансовыми ресурсами и персоналом. Отсутствие достаточных ресурсов не только серьезно препятствует применению созидательных и новаторских методов работы, но и во все большей степени угрожает их способности эффективно и продуктивно решать самые обычные и традиционные задачи. На практике вряд ли следует ожидать, что дальнейшее реформирование и укрепление можно будет осуществлять без соответствующего и значительного увеличения объема ресурсов. В равной степени неоправданными являются ожидания того, что новые механизмы можно будет создавать и обеспечивать их эффективное функционирование без необходимых финансовых средств, предназначенных для решения стоящих перед ними задач, и без повышения уровня участия секретариата в рамках Центра по правам человека в деятельности по обслуживанию таких механизмов.

A. Тематические механизмы

Тематические механизмы, созданные Комиссией по правам человека, нередко упоминаются в качестве наиболее эффективных и динамичных механизмов для борьбы с нарушениями прав человека. Настоящие рекомендации по укреплению деятельности и повышению уровня эффективности этих органов прежде всего относятся к тем механизмам, с которыми Организация "Международная амнистия" работает в наиболее тесном контакте: Рабочая группа по насилистенным или недобровольным исчезновениям, Специальный докладчик по вопросу о суммарных или произвольных казнях и Специальный докладчик по вопросу о пытках. Однако ряд этих рекомендаций в равной степени справедлив для других тематических механизмов. Некоторые рекомендации уже были одобрены в качестве составной части методов работы одного или более тематических механизмов, однако они включаются в настоящий документ в качестве рекомендаций, которые с успехом могли бы быть приняты другими существующими или будущими тематическими механизмами.

Механизмы, занимающиеся изучением вопросов об "исчезновениях", суммарных или произвольных казнях и пытках, были созданы в качестве созидательных и новаторских инструментов для борьбы с некоторыми грубейшими нарушениями основных прав человека, с предупреждением которых, по всей видимости, связаны наибольшие трудности, при этом в каждом механизме сочетаются многие различные элементы, составляющие неотъемлемую часть свода международных юридических норм, касающихся защиты прав человека. Имеющиеся в их распоряжении средства позволяют рассматривать нарушения, происходящие в любой стране; функционирование этих механизмов осуществляется непрерывно, при этом в случае необходимости могут приниматься неотложные меры; они занимаются изучением отдельных случаев; они обеспечивают поездки экспертов на места и позволяют делать конкретные рекомендации применительно к особенностям той или иной страны; с их помощью изучаются особенности данного нарушения, устанавливается ряд всеобъемлющих общих мер по обеспечению безопасности и формулируются рекомендации, которые могут использоваться всеми правительствами; они способствуют поощрению разработки новых международных норм; и они служат каналом связи между правительствами и жертвами пыток, их родственниками и неправительственными организациями.

В годовых докладах этих тематических механизмов указывается то, каким образом с течением времени совершенствовались и развивались их методы работы и осуществлялся поиск новых и более эффективных путей предупреждения нарушений в рамках имеющихся в их распоряжении мандатов. Однако эти доклады также красноречиво говорят о том, насколько широко эти нарушения по-прежнему распространены во всем мире. Хотя эти рекомендации имеют своей целью

определить дальнейшие пути укрепления работы этих механизмов, Комиссия по правам человека должна уделять более пристальное внимание их докладам и рекомендациям, реагировать на тревожные сообщения о нарушениях, которые ежегодно содержатся в их докладах, обращаться к правительствам, которые неизменно отказываются сотрудничать с тематическими механизмами, и продемонстрировать, что международное сообщество проявляет политическую волю предупреждать эти нарушения и обеспечивать их искоренение.

Рекомендации

1. Все тематические механизмы должны организовать диалог между лицами, обращающимися с жалобами, и соответствующими правительствами, обеспечивая в соответствии с установленными процедурами направление копий правительственные ответов лицам, обратившимся с жалобой, с целью внесения дополнительных замечаний и предоставления дальнейшей информации и препровождение такой дальнейшей информации правительствам, при этом в случае необходимости следует предусматривать защиту конфиденциальности информации, касающейся лиц, обратившихся с жалобой.
2. Тематические механизмы должны устанавливать сроки для направления ответов правительствами, которые необходимо значительно уменьшать в случае рассмотрения неотложных жалоб. Если в течение строго определенного срока ответа или предложения о сотрудничестве от правительства не поступает, тематический механизм должен рассматривать информацию, полученную им из надежных источников, как достоверную и принимать соответствующие меры. В подготавливаемых тематическими механизмами докладах следует указывать правительства, которые систематически не представляют ответов, и к таким фактам необходимо привлекать внимание Комиссии по правам человека с целью принятия последующих мер. Например, в своих резолюциях, касающихся работы тематических механизмов, Комиссия могла бы недвусмысленно призывать к сотрудничеству такие особо перечисленные страны.
3. В тех случаях, когда против какого-либо правительства выдвигается значительное количество серьезных обвинений или когда установлен факт нарушений и правительство неизменно отказывается сотрудничать или разрешать поездки на места при направлении подобного запроса, тематический механизм должен направлять всю соответствующую информацию в Комиссию по правам человека с целью принятия последующих мер.
4. Тематические механизмы должны организовать систему отложения рассмотрения дел в тех случаях, когда ответы не получены, не отвечают предъявленным требованиям или каким-либо иным образом не позволяют механизму сделать вывод о том, что соответствующее дело было должным способом рассмотрено. Статистические данные об отложенных делах с разбивкой по странам следует включать в годовые доклады.
5. Механизмы должны разработать согласованные критерии определения полного и удовлетворительного ответа правительства для дел различного типа. Это может включать копии материалов правительственных расследований дела, копии протоколов аутопсии и иных медицинских документов, а также копии юридических документов, включая материалы судебного разбирательства и обвинительные приговоры. Рассмотрение дела следует откладывать до тех пор, пока не будет получено полного ответа согласно этим критериям.
6. Механизмы должны продолжать расследование соответствующих дел даже после того, как непосредственная угроза для жертвы устранена, с целью обеспечить возмещение ущерба, например, добиться выплаты компенсации, оплаты расходов,

связанных с лечением, и реабилитации, и не допустить наказание жертвы за то, что она являлась автором сообщения или его субъектом. Один только факт освобождения жертвы не должен автоматически означать прекращения расследования, проводимого тематическим механизмом, например, в тех случаях, когда, согласно сообщениям, во время задержания применялись пытки и когда не было обеспечено соответствующего возмещения ущерба. Не исключено, что потребуется передавать незаконченное дело, расследуемое одним механизмом, на рассмотрение другого. Например, в тех случаях, когда жертва "исчезновения" вновь обнаруживается и заявляет о факте применения пыток или когда устанавливается местоположение трупа, эти дела должны передаваться на рассмотрение соответственно Специального докладчика по вопросу о пытках и Специального докладчика по вопросу о суммарных или произвольных казнях. Дела о пытках или "исчезновениях", которые также явно затрагивают вопрос о произвольном задержании, должны передаваться на рассмотрение Рабочей группы по произвольным задержаниям.

7. Тематические механизмы должны также принимать соответствующие меры тогда, когда они получают достоверную и надежно документированную информацию о случаях нарушений, связанных со значительным количеством индивидуальных дел, или тогда, когда на рассмотрение не поступает каких-либо конкретных индивидуальных дел. Резюме этих сообщений следует направлять правительствам для ответа и включать в годовые доклады вместе с рекомендациями для Комиссии по правам человека с целью принятия последующих мер. В этих обстоятельствах тематические механизмы могут добиваться разрешения на поездку на места, и, если такого приглашения не ожидается, Комиссия должна призывать правительства разрешить такую поездку или принять другие меры для прояснения ситуации.

8. Поездки на места должны стать более регулярной частью работы тематических механизмов, и необходимо предусмотреть выделение соответствующих финансовых ресурсов и персонала. В тех случаях, когда были получены тревожные сообщения о нарушениях и был сделан ряд запросов с просьбой разрешить поездку, которые были отклонены или остались без ответа, тематические механизмы должны сообщать об этом факте, одновременно предоставляя резюме сообщений, Комиссии по правам человека с целью принятия последующих мер.

9. Во всех случаях доклады о поездках на места должны публиковаться в виде отдельных добавлений к основным докладам с целью упрощения процесса распространения. К моменту составления следующего годового доклада правительства должны сообщать в полном объеме о конкретных шагах, предпринятых ими с целью осуществления рекомендаций, сделанных после поездки на места. Каждая рекомендация должна быть внимательно изучена, и правительствам следует указывать любые трудности, с которыми они могут сталкиваться при осуществлении этих рекомендаций, а также предполагаемые сроки осуществления пока еще не рассмотренных рекомендаций. Важное значение имеет представление документов с изложением нового законодательства, однако такие документы во всех случаях должны сопровождаться объяснениями того, каким образом такое законодательство учитывает сделанные рекомендации и применяется на практике. Такая информация об осуществлении рекомендаций или факт ее отсутствия должны отражаться в годовом докладе, и Комиссия по правам человека должна принимать дальнейшие меры с целью воздействовать на правительства, не представившие полных ответов, восполнить этот недостаток. Тематические механизмы должны продолжать направлять напоминания правительствам, не представившим такую информацию, и отмечать этот факт в своих докладах до тех пор, пока такая информация не будет представлена или пока Комиссия не приступит к рассмотрению этого вопроса.

10. В тех случаях, когда после поездки формулируется значительное количество рекомендаций и/или когда тематический механизм указывает на факт наличия тех или иных проблем, требующих внимательного изучения, обычной особенностью

процесса поездок на места должны стать одна или более последующих поездок на места, осуществляемых в течение разумного промежутка времени, с целью изучения того, каким образом рассматриваются рекомендации, и дальнейшего консультационного обслуживания и наблюдения. В случае необходимости тематический механизм должен также рекомендовать соответствующему правительству и Комиссии по правам человека, чтобы поездка осуществлялась с помощью другого механизма, если в ходе поездки обнаруживается существование проблем, выходящих за рамки конкретного мандата данного механизма.

11. В тех случаях, когда устанавливается ряд различных нарушений, Комиссия по правам человека должна рекомендовать совершить совместную поездку или сам механизм по своей собственной инициативе должен сделать такое предложение. Может подготавливаться совместный доклад, содержащий рекомендации общего характера, и каждый механизм может также делать конкретные рекомендации, непосредственно касающиеся нарушений, охватываемых его собственным мандатом. Механизмы должны также иметь возможности и ресурсы для привлечения экспертов по конкретным специальностям, например врачей или судебных экспертов, с целью их участия, при необходимости, в индивидуальных или совместных поездках.

12. Тематические механизмы должны проводить специальное исследование по вопросу о воздействии нарушений, относящихся к их мандату, на такие конкретные группы населения, как женщины и дети, и формулировать рекомендации, касающиеся, в частности, обеспечения гарантий для таких групп. При проведении таких исследований в полной мере следует использовать знания экспертов по правам человека применительно к женщинам и лицам, обладающим опытом изучения потребностей и прав детей, особенно в тех случаях, когда такие меры позволяют упростить опрос жертв и сбор конфиденциальной информации. В группы, совершающие поездки на места, вместе с представителями тематического механизма непременно следует включать женщин тогда, когда, по всей видимости, предстоит опросить жертв женского пола в связи со случаями изнасилования и сексуальных злоупотреблений. Аналогичным образом к рассмотрению случаев нарушений прав детей следует привлекать лиц, имеющих специальную подготовку для выполнения таких деликатных заданий.

13. Необходимо создать более структурированные и упорядоченные возможности для обеспечения связи, координации и сотрудничества между тематическими механизмами. Рекомендуется, чтобы представители всех тематических механизмов по меньшей мере ежегодно встречались с целью обмена мнениями по вопросу о методах и областях работы и путях повышения эффективности деятельности, а также для изучения положения в странах, в которых было бы целесообразно осуществить совместные поездки или ряд поездок или предпринять другие согласованные действия. На отдельные заседания этих совещаний следует приглашать также докладчиков по странам и представителей неправительственных организаций для участия в соответствующих обсуждениях. Тематические механизмы должны представлять доклад о работе каждого совещания, а также рекомендации о путях укрепления своей работы на следующей сессии Комиссии по правам человека с целью принятия соответствующих мер. Эти совещания могли бы организовываться по подобию весьма полезных совещаний председателей договорных органов, которые в настоящее время проводятся один раз в два года на регулярной основе. Как и совещания председателей договорных органов, такие совещания представителей тематических механизмов должны быть открытыми, с тем чтобы представители договорных органов и тематических механизмов могли участвовать в работе этих совещаний на взаимной основе. Кроме того, представители тематических механизмов и председатели договорных органов должны рассмотреть возможность приглашения друг друга для информирования своих совещаний по вопросам, вызывающим взаимный интерес и озабоченность, и содействия установлению более тесного сотрудничества между этими двумя группами органов по правам человека.

14. В Центре по правам человека необходимо создать централизованное хранилище документов, доступное для тематических механизмов и других органов по правам человека. В нем должны храниться специально подобранные документы по странам, содержащие всю информацию по тем или иным странам, полученную в рамках ООН и из других источников, включая документацию, предоставленную программами ООН, за исключением программы по правам человека, а также специализированными учреждениями.

15. В качестве самого приоритетного направления деятельности должна осуществляться компьютеризация Центра по правам человека - это необходимо для того, чтобы тематические механизмы и их персонал могли обрабатывать информацию по полученным делам, не упускать из внимания дела, рассмотрение которых было отложено, и подготавливать высококачественные сообщения и доклады в максимально короткие сроки с наиболее высокой эффективностью. Они должны иметь доступ к информационным базам данных, функционирующим в режиме онлайн; необходимо также значительно увеличить объем поставок аппаратуры связи. Работа не только тематических механизмов, но и других органов по правам человека и Центра серьезно сдерживается недостатком современной и основной аппаратуры связи, например недостатком аппаратов для факсимильной связи. В настоящее время многие неправительственные организации используют гораздо более современные технологии и оборудование, чем Центр, и совершенно недопустимо, чтобы персонал ООН и эксперты по правам человека в экстременных случаях, когда жизнь и безопасность людей нередко находятся под угрозой, не имели доступа к наиболее эффективным и быстродействующим методам связи, а также хранения и поиска информации.

16. Всякий раз, когда разрабатывается новый международный документ, относящийся к сфере деятельности того или иного тематического механизма, этот механизм должен иметь возможности (включая необходимые финансовые средства) для участия в совещаниях рабочих групп или других совещаниях, на которых осуществляется разработка документа, целью внесения соответствующего вклада путем изложения своего мнения и передачи опыта. Когда из-за недостатка времени такое участие невозможно, руководитель редакционной группы должен конкретно просить этот механизм представить свое мнение в письменном виде. Участие тематического механизма в процессе разработки документа должно поощряться до тех пор, пока этот документ не будет принят Комиссией.

17. Комиссия должна просить Секретариат ООН публиковать с помощью тематических механизмов всеобъемлющие сборники рекомендаций, сделанных с течением времени каждым механизмом в области предупреждения и недопущения нарушений в своей сфере компетенции. Они должны выпускаться в виде периодически обновляемого документа ООН и использоваться всеми правительствами в качестве руководящих принципов и минимальных стандартов. Тематические механизмы, возможно, при помощи Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, должны изучать пути более пристального наблюдения и контроля за тем, насколько скрупулезно эти рекомендации осуществляются всеми государствами - членами ООН.

18. Непременным условием укрепления работы тематических механизмов, как и в целом всей программы ООН по правам человека, является осуществляющее в срочном порядке значительное увеличение ресурсов, как финансовых, так и людских. При нынешней численности персонала просто невозможно обеспечить тот объем работы, который выполняется в настоящее время тематическими механизмами. Уровень эффективности и надежности работы тематических механизмов в настоящее время уже снижается, и этот вопрос следует рассмотреть в качестве первоочередного с учетом рекомендаций, сделанных самими тематическими механизмами в отношении своих потребностей. Необходимо также предоставить им достаточные финансовые

ресурсы с целью обеспечения возможности проведения серьезной программы поездок на места, включая последующие поездки, и обращения за помощью других экспертов в ходе этих поездок с целью привлечения специалистов.

В. Органы по наблюдению за выполнением договоров

Органы по наблюдению за выполнением договоров занимают особое и важное место в международной структуре, призванной обеспечивать поощрение и защиту прав человека. Создаваемые в соответствии с положениями международных договоров в области прав человека 12/, они выполняют функции наблюдения за осуществлением обязательств, касающихся прав человека, которые являются юридически обязательными для государств - участников этих договоров и которые открыто взяли на себя соответствующие правительства в результате ратификации договора или присоединения к нему. Поэтому эти органы выполняют квазисудебные функции, а результаты проводимых ими расследований имеют особый вес и в значительной степени способствуют интерпретации международных норм в области прав человека и расширению совокупности норм международной судебной практики в области прав человека.

Мандаты или методы работы договорных органов различаются, хотя они и имеют много одинаковых особенностей. В договорах, принятых в более позднее время, например в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, полномочия органа по наблюдению за выполнением договоров были по-новому значительно расширены. Другие, созданные в более позднее время договорные органы, например Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка, также приняли по своей инициативе более новаторские методы работы и правила процедуры. Следует упомянуть об одном важном направлении деятельности, в рамках которой все договорные органы смогли извлечь взаимные выгоды, т.е. о проводимых на регулярной основе один раз в два года совещаниях председателей договорных органов. Эти совещания являются форумом для весьма полезного обмена мнениями, и в ходе этих совещаний были сформулированы созидательные рекомендации по совершенствованию работы этих органов. На последнем четвертом совещании, состоявшемся в октябре 1992 года, был представлен подготовленный председателями наиболее подробный и всеобъемлющий перечень путей совершенствования работы этих органов и повышения их роли в рамках более широкой структуры, призванной обеспечивать поощрение и защиту прав человека. И тем более прискорбно, что государства - участники различных договоров и соответствующие межправительственные органы ООН не уделяли в прошлом достаточного внимания этим рекомендациям, некоторые из которых остаются неучтенными и по сей день. Поэтому крайне важно, чтобы особое внимание уделялось самым последним рекомендациям, разработанным на октябрьском совещании, с целью их незамедлительного осуществления.

Некоторые изложенные ниже предложения были также сформулированы в качестве рекомендаций самими договорными органами, индивидуально или в контексте совещаний председателей. Некоторые рекомендации уже реализуются или же на протяжении длительного времени применяются на практике одним или более договорными органами и могут также успешно использоваться другими. Комплексная реализация этих предложений совместно с дополнительными

12/ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам является единственным органом по наблюдению за выполнением договоров, создание которого не было предусмотрено соответствующим договором, т.е. Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Этот Комитет был создан Экономическим и Социальным Советом, однако во всех иных отношениях он функционирует так же, как другие органы по наблюдению за выполнением договоров.

рекомендациями, сформулированными председателями, позволит значительно укрепить работу этих имеющих важное значение органов по правам человека и повысить эффективность осуществления международных договоров в области прав человека, на которых основывается международная система поощрения и защиты прав человека.

Рекомендации

1. Все государства должны в первоочередном порядке ратифицировать основные договоры в области прав человека или присоединиться к ним. В настоящее время пока еще слишком рано говорить о том, что достигнута цель всеобщей ратификации, и, например, совершенно недопустимо, чтобы государства могли являться членами основного органа ООН по правам человека, т.е. Комиссии по правам человека, так и не ратифицировав эти важные документы. Все государства, которые пока еще не ратифицировали эти документы, должны сделать этот шаг в течение 1993 года - года Всемирной конференции по правам человека. После ратификации государства должны также полностью признать компетенцию соответствующих договорных органов, включая предпринятие необходимых шагов с целью одобрения процедур направления индивидуальных жалоб.

Государства, нуждающиеся в помощи или руководстве в вопросах приведения их национального законодательства в соответствие с нормами, предусмотренными международными договорами, или осуществления ратификационного процесса, должны обращаться за такой помощью к консультационным службам и программам технической помощи. Центр по правам человека должен подготовить для государств и неправительственных организаций свод рекомендаций по вопросам ратификации каждого международного договора по правам человека с разъяснением требуемых Организацией Объединенных Наций мер по регистрации акта ратификации, основных обязательств, налагаемых фактом ратификации, включая процедуру представления докладов и любые механизмы рассмотрения индивидуальных жалоб, и образцы законодательных актов, которые могут использоваться для осуществления на национальном уровне некоторых наиболее трудных или необычных международных обязательств, таких, например, как положения об универсальной юрисдикции Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

2. Государства должны ратифицировать международные договоры без ограничительных оговорок, заявлений и оговоренных условий, а те государства, которые ранее высказали такие оговорки при принятии международных обязательств, должны изучить их в 1993 году с целью их снятия. В частности, никогда нельзя делать оговорки в отношении содержащихся в договоре обязательств, от которых нельзя отступать, поскольку они по своему определению являются фундаментальными положениями, составляющими предмет и цели договора и не подлежащими никаким ограничениям в том, что касается защиты этих прав.

Государства, которые делают оговорки, обязаны обосновать их. Другие государства - участники Договора должны серьезным образом изучать такие оговорки и высказывать официальные возражения против оговорок, которые подрывают важные гарантии прав человека, особенно в тех случаях, когда оговорки делаются в отношении не подлежащих отступлению прав или договорных положений, которые представляют собой необходимые гарантии для не подлежащих отступлению прав. В своих периодических докладах, представляемых соответствующему договорному органу, государства, сделавшие оговорки, должны сообщать об их объеме и причинах, а также об их практических последствиях в национальном плане. При изучении докладов государств-участников договорные органы должны, не колеблясь, выяснять у соответствующего государства причины таких оговорок и требовать отмены оговорок, которые ограничивают

фундаментальные гарантии прав человека. Оговорки представляют собой особо острую проблему в связи с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Государства - участники этого договора должны приложить особые усилия к тому, чтобы изучить и снять такие оговорки, а Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) должен обращать особое внимание на эти ограничения при рассмотрении докладов, представляемых государствами-участниками.

3. Отступления от договорных обязательств во время чрезвычайного положения также должны подвергаться тщательному изучению. Соответствующее государство должно всегда обосновывать сделанные отступления, доказывая, что менее жесткие меры, не требующие отступления, недостаточны для ликвидации создавшегося положения. Государства должны во всех случаях строго придерживаться процедуры уведомления Организации Объединенных Наций об отступлениях, а в тех случаях, когда эта процедура не соблюдается, другие государства-участники и соответствующие договорные органы считать отступления не имеющими юридической силы. Секретариат должен в полном объеме и быстро информировать договорные органы обо всех уведомлениях об отступлениях, вводимых во время чрезвычайного положения. Государства также должны включать в свои периодические доклады подробные сведения о чрезвычайном положении и о характере и практических последствиях любых таких отступлений. Соответствующие договорные органы должны при необходимости выяснить у государств-участников обоснованность и объем отступлений. В качестве части своих заключений договорные органы должны также рекомендовать принятие менее обширных мер в тех случаях, когда представляется, что отступления идут дальше обоснованных ситуаций и требований. Договорные органы и другие государства-члены особенно тщательно следить за сохранением отступлений, вводимых при чрезвычайном положении, когда они продолжают действовать или постоянно из года в год продлеваются, поскольку положения международных договоров четко предусматривают, что эти отступления вводятся на короткое время с целью урегулирования исключительной ситуации.

4. Работа, проводимая Подкомитетом по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в отношении расширения сферы действия не подлежащих отступлению прав и включения важнейших гарантий существующих и не подлежащих отступлению прав, как, например, в области гарантий справедливого судебного разбирательства, должна быть выполнена быстро и привести к конкретным рекомендациям, принятым не только Комиссией по правам человека, но и государствами - участниками соответствующих договоров. Резолюция 1992/35 Комиссии по правам человека, призывающая все государства ввести процедуру "хабескорпус" или подобное средство правовой защиты и обеспечить обязательное соблюдение таких процедур, должна быть выполнена всеми государствами и официально инкорпорирована в Международный пакт о гражданских и политических правах.

5. Процедура рассмотрения периодических докладов будет зачастую недостаточным средством контроля за чрезвычайным положением и его воздействием на права, гарантированные тем или иным договором, если соответствующее государство может быть обязано представить периодический доклад только через несколько лет после объявления чрезвычайного положения. В других случаях срочные ситуации, связанные с грубыми нарушениями, могут возникать внезапно, без официального введения чрезвычайного положения. Комитету по правам человека неоднократно приходилось запрашивать у соответствующего государства специальный доклад в таких случаях и рассматривать его на своей очередной сессии. Все договорные органы должны в тех случаях, когда они узнают о таких срочных ситуациях, в которых права, гарантированные соответствующим договором, по-видимому, подвергаются угрозе, иметь возможность либо требовать от

государства-участника представления специального доклада, либо направить срочный запрос о конкретной информации, с тем чтобы определить характер и масштабы любых отрицательных последствий для прав, за соблюдением которых следит договорный орган.

В особо срочных ситуациях для рассмотрения специальных докладов или другой запрошенной информации может потребоваться созыв специальной сессии соответствующего договорного органа (если он не должен собираться в ближайшие месяцы) или выработка срочной и специальной реакции в иной форме. Председатель договорного органа (возможно, с участием своего заместителя или заместителей), имеющий соответствующие полномочия в таких чрезвычайных случаях, мог бы требовать от соответствующего государства представить информацию или специальный доклад, а затем сам или ограниченное число членов договорного органа под руководством председателя рассматривать этот доклад и вносить необходимые промежуточные рекомендации. Такие рекомендации формулировались бы в ожидании полного рассмотрения договорным органом в полном составе на его очередной сессии на основе дополненной информации или же, при необходимости, на базе дополнительного доклада соответствующего государства.

6. Члены договорных органов должны, как ожидается, действовать как эксперты в личном качестве. В связи с этим они не должны зависеть от своих соответствующих правительств и не должны занимать руководящих государственных постов, не совместимых с таким независимым статусом при работе в договорном органе. Они должны быть лицами, компетентными в области прав человека и особенно тех прав, которые гарантируются данным договором. Будучи избранными, они не должны подвергаться никакому влиянию или давлению со стороны правительства. Они должны также быть в состоянии уделять необходимое время для работы в договорном органе и, по крайней мере, присутствовать на каждой сессии в течение всего времени. Государства-члены не должны избирать тех лиц, которые не отвечают этим важнейшим критериям, и должны высказывать беспокойство в тех случаях, когда члены договорных органов, как предполагается, практически не могут выступать независимо от своих правительств, не проявляют необходимой компетенции или же обязательства которых не позволяют им полностью играть свою роль в работе соответствующего договорного органа.

7. Государства-участники должны принимать меры к тому, чтобы их периодические доклады о выполнении договорных обязательств представлялись вовремя и соответствовали руководящим принципам их оформления, сформулированным договорными органами. Другие государства-участники и Генеральная Ассамблея (или ЭКОСОС в случае Комитета по экономическим, социальным и культурным правам) должны принимать более энергичные меры в отношении государств, которые упорно пренебрегают своими обязательствами по представлению докладов за определенный период времени. Государствам, которые испытывают подлинные трудности в выполнении своих обязательств по представлению докладов, следует обращаться за помощью в рамках программы консультативных услуг, а соответствующие органы Организации Объединенных Наций должны информироваться об оказании такой помощи, за которой в разумное время должно следовать представление требуемого доклада; при этом никакие причины, объясняющие упорное непредставление доклада, не должны приниматься во внимание. Помощь таким государствам должна быть целенаправленной и предназначаться для тех должностных лиц, которые действительно занимаются вопросами представления докладов. Секретариат и договорный орган должны проводить оценку и принимать последующие меры, с тем чтобы программы такой помощи отвечали своим целям. До сведения высших органов ООН должна доводиться информация государств, которые не обращаются за такой помощью и серьезно

запаздывают с представлением докладов; эти органы должны требовать от таких государств объяснений и обязательства представить необходимый доклад очередной сессии соответствующего договорного органа.

8. В тех случаях, когда в рамках программы консультативных услуг проводятся региональные семинары по проблемам, связанным с выполнением обязательств по представлению докладов, сотрудники государственных органов, действительно занимающиеся вопросами представления докладов, должны участвовать в их работе; эти семинары должны быть также открыты для международных, региональных и национальных неправительственных организаций, которые могут принимать активное участие в их работе. Важная роль неправительственных организаций в процессе представления докладов должна фигурировать в повестке дня таких семинаров. И в этом случае должна проводиться надлежащая оценка и приниматься последующие меры, с тем чтобы эти семинары отвечали своим целям и чтобы участвующие государства представляли необходимые доклады в разумное время. Договорные органы должны подробно информироваться об организации таких семинаров, их члены должны принимать в них участие, они должны участвовать в последующих мерах.

9. Государства не должны иметь возможности избегать внимательного контроля со стороны договорных органов просто потому, что они не представляют требующихся докладов. В тех случаях, когда государство упорно пренебрегает представлением требуемых докладов, договорные органы должны стремиться получать соответствующую информацию из других источников, включая другие правозащитные механизмы ООН и неправительственные организации, если это уже делается, и должны рассматривать вопросы выполнения государством соответствующего договора на основе этой дополнительной информации. Государство можно уведомлять заранее, как это обычно делается, и вновь просить его представить свой доклад и присутствовать при его рассмотрении, но, если ответ не получен, следует в любом случае проводить рассмотрение обычным образом и с принятием заключения. Государства-участники не должны постоянно просить об отсрочке рассмотрения их докладов, поскольку это мешает работе договорного органа, препятствует вкладу со стороны неправительственных организаций и может служить предлогом для того, чтобы избегать контроля. Договорные органы должны объяснять государствам, что, за исключением чрезвычайных обстоятельств, во внимание будет приниматься только одна отсрочка и что рассмотрение состоится на очередной сессии, желает ли или нет государство присутствовать при рассмотрении.

10. Следует намного шире информировать о роли договорных органов, их методах работы и расписании их сессий, времени представления подлежащих рассмотрению докладов и выводах, касающихся конкретных стран. В последнее время пресса проявляет повышенный интерес к работе некоторых договорных органов, но деятельность других органов остается в значительной степени неизвестной. Договорным органам следует шире использовать возможности прессы. Помимо регулярных брифингов о своей работе для печати, они должны изучить вопрос о выпуске пресс-релизов, освещавших отдельные проблемы, вызывающие беспокойство. ООН должна публиковать в качестве сводных документов доклады государств-участников совместно с кратким изложением их обсуждения в договорных органах и сформулированными выводами. Эти документы должны быть легкодоступными в соответствующих странах, в частности в информационных центрах ООН.

11. Следует намного энергичнее, чем в настоящее время, облегчать вклад неправительственных организаций в процесс рассмотрения хода выполнения договоров. Некоторые правительства, действительно, предлагают национальным организациям принимать участие и вносить свой вклад в подготовку периодических

докладов; эта практика должна быть принята и другими организациями. Вместе с тем такие доклады в конечном итоге являются обязанностью соответствующего правительства, но это не должно препятствовать неправительственным организациям независимо и по своему усмотрению представлять договорным органам свою информацию. Неправительственные организации уже давно представляют информацию некоторым договорным органам, особенно по случаю рассмотрения в них докладов государств-участников, но это делалось обычно на неофициальной основе и без достаточного участия национальных и региональных организаций, которые, возможно, имеют надлежащую информацию. Обычно не использовались положения правил процедуры некоторых недавно созданных договорных органов, таких, как, например, Комитетом против пыток, которые предусматривают, что договорный орган предлагает неправительственным органам представлять официальные доклады. Практика Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Комитета по правам ребенка в том, что касается участия неправительственных организаций в их работе, является более творческой и открытой; всем договорным органам следует рассмотреть вопрос о том, как они могут более прямо привлечь эти организации к своей регулярной работе.

До рассмотрения доклада государства назначенный докладчик или другой член договорного органа может, например, встретиться с присутствующими неправительственными организациями для обмена информацией. Широкое оповещение и заблаговременная информация о работе договорных органов и о подлежащих рассмотрению докладах, как указывалось выше, имеет прямое отношение к более тесному участию неправительственных организаций, особенно тех, которые работают на национальном уровне. Подобно тому, как это делает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, договорные органы могут также приглашать экспертов из неправительственных организаций принимать участие во время сессии в обмене мнениями о работе договорного органа, соответствующих международных нормах и по другим более общим вопросам, вызывающим интерес и беспокойство.

12. Практика принятия замечаний общего порядка или рекомендаций, которые расширяют толкование и сферу действий положения договоров, весьма цenna, поскольку она развивает международную юриспруденцию в этой области. Комитет по правам человека принял наиболее всеобъемлющий свод замечаний общего порядка, и всем договорным органам следует расширять эту область их деятельности. Конечно, окончательное решение о содержании замечаний общего порядка или рекомендаций будет принадлежать соответствующему договорному органу. Однако, как показывает общепризнанная практика в области новых международных договоров, следует широко распространять проекты текстов замечаний или рекомендаций, чтобы способствовать выражению мнений и получению документов со стороны, в частности со стороны других правозащитных механизмов (таких, как тематические механизмы), экспертов по правам человека и неправительственных организаций до принятия нового или пересмотра старого замечания общего порядка или рекомендаций.

13. Работа договорных органов должна занимать центральное место, но она остается большей частью на периферии программы в области прав человека. Эти органы не представляют доклада Комиссии по правам человека, их выводы и рекомендации в отношении отдельных стран или характера их сферы действия и международных норм в области прав человека обычно не сообщаются Комиссии и всем ее механизмам, хотя их доклады выпускаются в качестве документов ООН, подлежащих общему распространению. Механизмам Комиссии, созданным для изучения положения в отдельных странах и отдельных проблем, следует, например, учитывать доклады договорных органов при изучении сложившегося в отдельных странах положения, а доклады о посещении стран или материалы по конкретным случаям должны быть частью той информации, которую договорные органы обычно

рассматривают при подготовке обсуждения периодических докладов государств-участников. Договорные органы могли бы также рассмотреть вопрос о приглашении докладчика или рабочей группы, которые информировали бы их о положении в отдельных странах, а их собственные члены могли бы служить дополнительным источником в тех случаях, когда тот или иной механизм или другой орган ООН будет организовывать посещение стран, в ходе которого потребуется широкий круг различной экспертизы.

14. Центральный документационный центр также важен для успешной работы договорных органов, как и для тематических механизмов (см. раздел V.A выше). Совещание председателей договорных органов уже давно предложило создать информационный кабинет в Центре по правам человека и сформировать досье по странам. Быстрый доступ к широкому кругу информации, полученной от соответствующих органов ООН и других источников в отношении рассматриваемых стран, включая доклады других договорных органов, крайне важен для договорных органов, как и для других правозащитных механизмов. Важно также обеспечивать адекватную координацию обмена информацией между договорными органами и особенно с КЛДЖ, секретариат которого находится в Вене, а не в Женеве. Совещание председателей договорных органов, состоявшееся в октябре 1992 года, предложило перевести секретариат этого органа в Женеву, что явилось отражением беспокойства по поводу фрагментации и отсутствия координации, а также маргинализации вопросов, касающихся прав женщин, в программе, посвященной правам человека. Этот вопрос требует быстрого решения либо в форме перевода секретариата, либо путем координации и коммуникации между различными договорными органами и Секретариатом ООН.

15. Необходимость срочной компьютеризации Центра по правам человека и его оснащения новейшими техническими средствами, оборудованием, телесвязью и информационными базами данных, уже отмечавшаяся выше в разделе V.A в рекомендациях относительно работы тематических механизмов, также является важным требованием, обеспечивающим успешную работу договорных органов. Это также помогло бы координации и сотрудничеству между ними и с другими правозащитными механизмами.

16. Договорным органам следует также изучить пути расширения обмена информацией и сотрудничества с региональными правозащитными механизмами. Они могли бы приглашать представителей региональных правозащитных органов, особенно тех, которые также следят за осуществлением региональных договоров и рассматривают индивидуальные жалобы, на часть их сессий, с тем чтобы обмениваться мнениями, или на часть совещания председателей договорных органов. Неофициальная региональная консультация Комитета по правам человека, состоявшаяся недавно в Эквадоре, может также служить примером для других договорных органов, в том что касается популяризации их работы в регионах и улучшения связей и контактов с региональными органами, местными неправительственными организациями и региональными экспертами по вопросам прав человека.

17. В некоторых договорах не содержится положений о подаче и рассмотрении индивидуальных жалоб. Даже в тех случаях, когда в договорах предусматривается процедура индивидуальной жалобы, она носит факультативный характер, и многие государства не соглашаются с этими положениями при ратификации соответствующего договора. Поскольку договорные обязательства имеют юридическую силу, всегда должно существовать положение, позволяющее договорным органам рассматривать ситуации, дающие основания полагать, что эти обязательства не соблюдаются; согласие с процедурой рассмотрения жалоб должно быть признанным элементом обязательств, принимаемых государством, когда оно становится участником международного договора. Тот факт, что процедура

межгосударственных жалоб почти никогда не применяется, со всей очевидностью говорит о том, что этого недостаточно и что следует включать положения, позволяющие лицам и организациям, не представляющим государство, обращаться с жалобами в договорные органы. Государства должны в полном объеме принимать соответствующие процедуры подачи индивидуальных жалоб при ратификации ими договора; если они не делают этого, то соответствующий договорный орган должен выяснить причины этого при рассмотрении периодического доклада. Следует также серьезно изучить вопрос о разработке соответствующей формы процедуры подачи жалоб для тех договоров, где они в настоящее время не предусмотрены, например, для Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин.

18. Договорные органы должны располагать адекватными ресурсами, выделяемыми на той же основе, из регулярного бюджета ООН, с тем чтобы они могли эффективно выполнять свои обязанности. Существующие и будущие договорные механизмы никогда не должны зависеть от добровольных взносов или выделения средств государствами-участниками, поскольку это нарушает их работу и может влиять на решение государства стать участником договора. Следует приветствовать недавно согласованные поправки к соответствующим договорам, предусматривающие финансирование Комитета против пыток и Комитета по ликвидации расовой дискриминации на той же основе, что и других договорных органов; они должны быть незамедлительно официально приняты и осуществлены. Секретариат ООН должен адекватно обслуживать договорные органы, причем это обслуживание должно учитывать последовательное увеличение объема их работы. Периодичность и продолжительность их заседаний должны также быть соизмеримы с объемом их работы. Если договорные органы не смогут быстро рассматривать доклады государств-членов, это отрицательно скажется на их просьбах в надлежащее время представлять такие доклады и на их точном характере. Договорные органы должны располагать достаточными финансовыми ресурсами и возможностями секретариатского обслуживания, с тем чтобы при необходимости часто проводить заседания для выполнения своих обязанностей; ресурсы должны выделяться гибким образом, чтобы они могли увеличивать время заседаний и их частоту в тех случаях, когда они получают значительное число новых докладов или когда они расширяют свою деятельность и выполняют новые задачи. Их ресурсы должны также обеспечивать проведение заседаний таких предсессионных или межсессионных рабочих групп, какие договорные органы могут посчитать необходимыми для их деятельности, а также для созыва внеочередных заседаний, указанных в пункте (5) (выше).
