



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/92/Add.3
18 May 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подготовительный комитет
Четвертая сессия
Женева, 19 апреля - 7 мая 1993 года
Пункт 6 повестки дня

ДОКЛАД О ДРУГИХ СОВЕЩАНИЯХ И МЕРОПРИЯТИЯХ

Записка секретариата

Добавление

Документ, представленный Австралийской комиссией по правам человека и равным возможностям

1. Внимание Подготовительного комитета обращается на прилагаемый документ, подготовленный, федеральным комиссаром по правам человека г-ном Брайеном Бердекином, Австралийская комиссия по правам человека и равным возможностям (Австралия), который озаглавлен: "Состав, определение, юрисдикция и полномочия национальных учреждений по правам человека".
2. Этот документ был подготовлен в качестве справочного документа для совещания представителей национальных учреждений и организаций, содействующих терпимости и расовой гармонии и ведущих борьбу против расизма и расовой дискриминации (19-23 апреля 1993 года, Сидней, Австралия), организованного Центром по правам человека Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Австралийской комиссией по правам человека и равным возможностям.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Введение и определение	3
Институт омбудсмана	3
Общие соображения	5
Внутренняя и/или международная сфера действия	6
Участие в международных совещаниях	14
Участие в разработке законодательства	17
Обзор законодательства в области прав человека	17
Разработка или обзор других видов законодательства	18
Выступление с законодательной инициативой	18
Квазисудебные полномочия	19
Полномочия по предъявлению в принудительном порядке документов и представлению доказательств; полномочия по предупреждению вмешательства в деятельность	19
Полномочия по вынесению постановлений	20
Деятельность по поощрению и защите прав человека	23
Эффективные и доступные меры защиты	24
Участие в судопроизводстве	26
Просветительская деятельность среди населения, информированность по вопросам прав человека и участие	27
Полномочия по проведению публичных исследований	28
Отношения с неправительственными организациями	29
Рассмотрение конкретных проблем и общая компетенция в области прав человека	31
Отношения с конкретными лицами	35
Жалобы, представляемые отдельными лицами	35
Меры, направляемые на защиту интересов определенного класса, и жалобы, представляемые от имени групп	35
Жалобы, представляемые третьими сторонами или неправительственными организациями	36
Могут ли комиссии самостоятельно проводить расследования?	37
Отношения с государством	38
Консультативные мнения или обязательные решения	38
Коллизии положений, определяющих компетенцию	40
Национальные комиссии и суды	40
Комиссии по правам человека, омбудсмены и другие учреждения	41
Коллизии между федерацией и штатами	41
Выводы и рекомендации	42
Добавление А: Неполный перечень национальных учреждений и организаций по поощрению и защите прав человека	44
Добавление В: Структура и функции Австралийской комиссии по правам человека и обеспечению равных возможностей	45
Добавление С: Публичные расследования по правам человека в Австралии	47

Примечание: Мнения, выраженные в настоящем документе, представляют собой мнения его авторов.

ВВЕДЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ 1/

При рассмотрении способов укрепления национальных учреждений по правам человека необходимо прежде всего определить, о каких именно учреждениях идет речь. Все государственные органы и фактически все части общества призваны играть важную роль и выполнять важные задачи в сфере прав человека - это отражает тот факт, что международно-правовые нормы в области прав человека имеют в настоящее время отношение практически ко всем аспектам деятельности правительств и многим другим сферам жизни. Однако в рамках данной темы, как я понимаю, речь должна идти о тех учреждениях, чьи функции конкретно определяются с позиции защиты и содействия соблюдению прав человека. Обычно подобные учреждения называются "комиссиями по правам человека", хотя, как будет показано далее, некоторые из них специализируются на таких проблемах, как дискриминация по тому или иному признаку (например, расы или пола) или права конкретной группы (например, детей).

Таким образом, в настоящем документе не рассматривается непосредственно чрезвычайно важная роль независимых судебных инстанций в деле защиты прав человека или (за исключением случаев, имеющих отношение к рассматриваемым учреждениям) применение судебными органами норм в области прав человека на основе закрепленного в конституции или законодательстве Билля о правах, подобного тем, которые в настоящее время приняты во многих странах.

ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА

Институт омбудсмeна будет лишь кратко рассмотрен в настоящем документе, за исключением тех случаев, когда омбудсмен наделен конкретной юрисдикцией в отношении прав человека. Однако такой подход ни в коей мере не принижает значение этого института. Институт омбудсмeна в настоящее время имеется в большом числе стран. В последнем докладе о национальных учреждениях, подготовленном для Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека, перечисляются следующие страны: Швеция, Дания, Норвегия, Финляндия, Австралия, Австрия, Барбадос, Канада, Франция, Гана, Гайана, Индия, Ямайка, Япония, Маврикий, Новая Зеландия, Португалия, Испания, Тринидад и Тобаго, Соединенное Королевство, Нигерия, Судан, Танзания и Замбия 2/. К этому списку можно добавить Зимбабве, Уганду и Намибию, Сент-Люсию, Папуа-Новую Гвинею, Соломоновы Острова, Западное Самоа (по данным исследования, недавно проведенного для отдела по правам человека секретариата Содружества) и Исландию. В ряде стран существуют институты, выполняющие аналогичные функции, но имеющие иные названия. (Например, Польша сообщает, что ее институт спикера по гражданским правам по своей сути аналогичен институту омбудсмeна.) 3/

1/ Автор выражает признательность члену нашей Комиссии г-ну Дэвиду Мэйсону за подготовку первого проекта настоящего документа.

2/ Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1991/23.

3/ Документ Организации Объединенных Наций CCPR/C/58/Add.10.

Роль омбудсмена кратко и четко изложена в вышеупомянутом докладе Организации Объединенных Наций.

Главная роль омбудсмена заключается в защите прав лиц, считающих, что они являются жертвами несправедливых действий со стороны государственной администрации. Омбудсмен, назначаемый, как правило, парламентом, зачастую выступает от имени парламента в качестве надзорного органа. ...Во всех странах омбудсмен при выполнении своих обязанностей по существу следует аналогичным процедурам. Он получает от пострадавших сторон жалобы, затем проводит расследование, если жалоба является обоснованной и подпадает под его компетенцию. Омбудсмен обычно имеет доступ к документам всех органов власти в пределах его компетенции, которые имеют отношение к проводимому расследованию. Затем, как правило, он представляет рекомендацию, основанную на результатах расследования, которая направляется как истцу, так и учреждению или органу власти, в отношении которого была представлена жалоба. Если на основании этой рекомендации соответствующие меры не принимаются, омбудсмен может направить свою рекомендацию в парламент 4/. Как будет показано далее, эти полномочия аналогичны полномочиям, предоставляемым национальным комиссиям по правам человека 5/.

В ряде стран институт омбудсмена действует параллельно с комиссией по правам человека или каким-либо другим аналогичным органом. В некоторых случаях (например, в Канаде и Новой Зеландии) действует также Билль о правах человека, применение которого обеспечивается судебной-правовой системой. Совершенно очевидно, что, по крайней мере в этих странах, считается, что эти различные институты по существу выполняют разные функции. Основные различия между ними можно определить следующим образом:

а) В большинстве случаев юрисдикция омбудсмена предполагает обеспечение общей добросовестности и законности действий органов общественной администрации. Юрисдикция комиссии по правам человека более конкретно ориентирована на права человека и недискриминацию и по крайней мере в том, что касается дискриминации, часто помимо действий правительственных органов охватывает и другие сферы общественной жизни, например такое явление, как дискриминация, допускаемая частными работодателями. Шведская модель является исключением из общего правила и более подробно рассматривается ниже. (В Швеции помимо парламентских омбудсменов, наделенных общей юрисдикцией, имеются омбудсмены по этнической дискриминации, равным возможностям и другим вопросам.) 6/

4/ Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1991/23.

5/ Того отметило, что методы работы Национальной комиссии по правам человека Того аналогичны методам работы омбудсмена: см. документ Организации Объединенных Наций CCPR/C/36/Add.5; Мексика также указала, что функции ее Национальной комиссии по правам человека аналогичны функциям омбудсмена: документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1991/23/Add.1.

6/ Имеются (помимо тех, которые упомянуты выше) омбудсмены по рассмотрению жалоб потребителей; надзору за применением честных методов конкурентной борьбы на рынке; рассмотрению жалоб на органы печати. Три последних института к тематике настоящего документа не относятся.

b) В целом главное место в деятельности омбудсмена занимает рассмотрение жалоб частных лиц. Как правило, комиссии по правам человека также призваны выполнять эту функцию, однако их сфера полномочий зачастую шире и охватывает деятельность в области просвещения и мобилизации общественного мнения, а также изучение законодательства.

с) В основе работы ряда комиссий по правам человека определенно или имплицитно лежат международно-правовые нормы, действующие в области прав человека, в то время, как омбудсмен, в первую очередь, опирается на внутреннее законодательство в целом, при этом международные нормы имеют для него в лучшем случае лишь косвенное значение ^{7/}. В ряде стран общего права считается, что омбудсмен при рассмотрении вопросов "правосудия" должен руководствоваться не международными нормами в области прав человека, а положениями административного законодательства и принципами добросовестной административной практики.

Однако в принципе коренных различий между функциями омбудсмена и комиссии по правам человека может и не быть. В некоторых странах совмещение функций посредством наделения омбудсмена конкретной юрисдикцией в области прав человека и более широкими функциями правоохранительного и политического характера (в дополнение к рассмотрению жалоб) по сравнению с теми, которыми обычно наделяется комиссия по правам человека, можно считать экономичным подходом. Однако для того чтобы в результате применения такой стратегии не уменьшилось внимание к вопросам прав человека, необходимо выделять достаточные ресурсы и предусматривать достаточно четкие задачи в области прав человека.

Служба прокурора, существующая в основном в республиках и государствах бывшего Советского Союза и в странах Восточной Европы, также имеет некоторое сходство с институтом омбудсмена, поскольку она осуществляет надзор за законностью и правильностью действий администрации. Однако прокуратура должна также выполнять свои прямые функции, заключающиеся в возбуждении уголовных дел, которые могут вступать в противоречие с функциями института, призванного решать задачи, характерные для национальной комиссии по правам человека ^{8/}.

ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Настоящий документ не претендует на всеобъемлющий обзор всех национальных институтов, имеющих отношение к рассматриваемой теме. Это объясняется ограниченностью пространства и времени, а, кроме того, растущее понимание важности роли национальных учреждений в последнее время сопровождается быстрыми изменениями в этой сфере, в связи с чем нельзя исключить, что появились новые важные институты, о которых я даже не знаю. Это лишь еще раз подчеркивает значение данной конференции и непрерывного обмена идеями и информацией в ходе подобных совещаний.

^{7/} Сообщается, однако, что в Финляндии парламентский омбудсмен сослался в ряде рекомендаций на Международный пакт о гражданских и политических правах: документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1991/23.

^{8/} Не исключено, что те, кто лучше знает гражданское право и правовые традиции социалистических стран, придерживаются иного мнения.

По моему мнению, явно не существует такой модели национального учреждения или учреждений, которую можно было бы или должно рекомендовать всем странам в качестве соответствующего механизма для выполнения их международных обязательств в области прав человека. Хотя каждая страна может воспользоваться опытом другой страны, национальные учреждения должны формироваться с учетом национальных условий и существующих институциональных рамок. (В частности, ряд характеристик, рассматриваемых в других документах, подготовленных к данному совещанию, имеют непосредственное отношение к модели, наиболее приемлемой для каждой из стран.)

Важное место в обсуждении вопросов, относящихся к данной области, занимают региональные договоренности и учреждения, если таковые существуют, и степень, в которой они могут или должны выполнять некоторые из функций национальных учреждений. Однако, по моему мнению, они явно не способны устранить необходимость в эффективном национальном механизме.

Многое зависит от характера национальной конституции: содержит ли она, в частности, билль о правах, и если да, то каковы содержание и диапазон предусмотренных ею прав и какие предусмотрены механизмы для обеспечения их соблюдения. Важно также, к какой форме государственного устройства относится данная конституционная структура - к унитарному государству, федерации, конфедерации или каким-либо другим видам.

Следует также принимать во внимание произошедшие за последнее время серьезные изменения в международных отношениях. В ряде районов существовавшие до сих пор национальные структуры быстро трансформируются или исчезают. Это открывает широкие возможности для создания национальных механизмов по вопросам прав человека.

ВНУТРЕННЯЯ И/ИЛИ МЕЖДУНАРОДНАЯ СФЕРА ДЕЙСТВИЯ

Признавая различие национальных условий, необходимо еще раз подчеркнуть всеобщий характер прав человека и обязательств всех правительств перед своими народами.

На правовом уровне все ясно: вступая в Организацию Объединенных Наций, государства соглашаются с основными целями данной Организации, закрепленными в ее Уставе, включая поощрение и защиту прав человека, и берут на себя обязательство сотрудничать в деле достижения этих целей. Однако при рассмотрении национальных учреждений важно также помнить, что права человека уходят своими корнями в традиции всех народов, даже если это не находит отражения в практике их правительств.

Всеобщая декларация прав человека не возникла сама по себе в умах делегатов, участвовавших в работе Организации Объединенных Наций. В значительной степени она является результатом общего осмысления национальных конституционных и правовых положений и традиций. Ее нельзя считать плодом деятельности людей, придерживающихся какой-либо одной конкретной традиции. Хотя во время разработки Декларации Генеральная Ассамблея носила явно менее представительный характер, чем сейчас, тщательное изучение хода разработки ее проекта дает представление о масштабах и значении вкладов представителей многих различных традиций. Как часто отмечается, Декларация несет на себе отпечаток систем общего права в их различных формах, гражданского права и социалистического системного и правового мышления.

Не так часто отмечается вклад, который страны Латинской и Южной Америки, арабских и азиатских стран внесли, несмотря на их меньшую представленность в тот период. Хуже всех, конечно же, были представлены африканские страны, поскольку для большинства из них осуществление права на самоопределение, которое в настоящее время в позитивных системах права признается в качестве ведущего из всех положений в области прав человека, было еще делом будущего. Поэтому в данном контексте особенно следует отметить, что по мере обретения независимости все государства включали положения Всеобщей декларации более или менее непосредственно в свои национальные конституции. (Именно на столь высокой степени отражения положений о правах человека в национальном законодательстве основывается мнение, высказываемое многими специалистами, что по крайней мере основные элементы Всеобщей декларации достигли статуса обычного международного права.) 9/

Всеобщая декларация и другие документы по правам человека, которые благодаря Декларации появились позднее, требуют принятия мер по осуществлению соответствующих положений на национальном уровне. Международные обязательства и нормы и международный механизм, каким бы сложным он ни был, еще весьма далеки от непосредственной реализации прав человека для большинства людей. Соблюдение прав человека должно стать реальностью жизни мужчин, женщин и детей во всем мире, и добиваться этого необходимо в первую очередь на национальном уровне, в том числе с помощью национальных учреждений.

В каждом из основополагающих документов по правам человека, разработанных Организацией Объединенных Наций, признается этот факт, поскольку от государств требуется не просто "уважать" права человека, но и принимать соответствующие меры по "обеспечению" соблюдения этих прав или "принимать, используя все соответствующие средства, меры по их реализации" 10/.

Разумеется, существуют разнообразные национальные меры, которые можно адаптировать для достижения этих целей - в дополнение к таким важнейшим предпосылкам, как подлинная законность, независимость судебных органов, свобода информации и выражения и, что очень важно, защита, обеспечиваемая свободно выбираемыми демократическими представительными институтами.

9/ Относительно основы прав человека в традициях африканских стран см., например, K. M'Baye, Background Paper, U.N. Seminar on Establishment of Regional Commissions on Human Rights, with Special Reference to Africa, U.N.Doc. HR/Liberia/1979/Bp.2.

10/ Можно сказать, что обязательство "уважать" права человека представляет собой "негативное" обязательство, т.е. обязательство не нарушать права человека. Однако обязательство "обеспечивать" соблюдение прав человека имеет чрезвычайно важное значение и идет в этом смысле значительно дальше. Оно устанавливает четкое обязательство принимать позитивные меры для обеспечения гарантии таких прав. Относительно характера таких обязательств см., например, P. Alston and G. Quinn, "The nature and scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (1987)9 Human Rights Quarterly 156.

В частности, ряд государств включили конкретные документы по правам человека (особенно Международный пакт о гражданских и политических правах) непосредственно в национальное законодательство. Это необходимо в большинстве стран общего права, например для того, чтобы придать законную силу документам по правам человека, поскольку общее положение судов в этих странах таково, что договорные обязательства не действуют во внутреннем праве, если они не получили конкретного законодательного закрепления. Ряд стран общего права и другие государства, как уже отмечалось, воспроизвели положения этих документов в национальных конституциях. В других случаях на основе конституционных положений либо в силу действующей правовой доктрины договорные обязательства в целом имеют преимущественную силу над внутренним правом 11/.

Однако ясно также, что правовых положений, лишь содержащих ссылку на международные документы или включающих таковые, недостаточно, о чем недвусмысленно свидетельствует практика последних сорока лет. (При подготовке Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Рене Кассен обратил на это внимание, заявив, что "мы введем народы мира в заблуждение, если дадим им основание полагать, что все, что требуется, - это законодательное положение...., тогда как на самом деле требуется трансформировать всю социальную структуру путем принятия серии законодательных и других мер.) 12/

11/ Обратите, например, внимание на положение статьи 43 Конституции Того: "Договоры или соглашения, ратифицированные в установленном порядке, с момента их публикации имеют преимущественную силу перед внутренними законами при условии соблюдения каждого соглашения или договора другой стороной" - см. документ Организации Объединенных Наций CCPR/C/36/Add.5, пункт 37. Однако следует иметь в виду, что в Соединенных Штатах Америки, где в соответствии с Конституцией договоры также объявляются "высшим законом страны", возникли сомнения относительно того, являются ли договоры о правах человека "самовыполняемыми" и, следовательно, имеют законную силу без дальнейшей процедуры их включения в национальное законодательство. Причиной этих сомнений является то, что положения договоров о правах человека не предоставляют непосредственно лицам прав, которые могут обеспечиваться в законном порядке, а возлагают на государства-участники обязательство принимать соответствующие меры.

12/ Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/SR.232(1951); см. Ф. Алстона и Г. Квина, указ.соч.

Защита и содействие соблюдению прав человека - это ни какое-то состояние, которого необходимо достичь до или сразу же после ратификации международных документов, а непрерывный и весьма сложный процесс 13/. Главным тезисом настоящего документа является то, что для осуществления прав, признанных в документах Организации Объединенных Наций по правам человека, совершенно необходимы соответствующие национальные учреждения по вопросам прав человека.

Такие учреждения можно грубо подразделить на несколько категорий на основе критерия "внутренней или международной сферы действий".

1. Учреждения, которые занимаются исключительно вопросами прав человека на международном уровне, но которые, как представляется, не обладают какой-либо существенной непосредственной внутренней юрисдикцией (как, например, отделы по правам человека, существующие во многих министерствах иностранных дел), в настоящем документе не рассматриваются.

2. Ряд учреждений имеют явно выраженную международную направленность, но, кроме того, выполняют функцию информирования общественности о международно-правовых нормах в области прав человека. В качестве примера такого учреждения можно привести Финский комитет по международным проблемам в области прав человека (в состав которого входят представители от каждой политической партии, а также представители, назначаемые национальными отделениями Красного Креста и Международной амнистии), задача которого, как она представлена в третьем периодическом докладе Финляндии Комитету по правам человека 14/, заключается в оказании министерству иностранных дел содействия в решении вопросов, связанных с правами человека, и в просвещении общественности в этой области. В состав этого Комитета входит заместитель парламентского омбудсмана (в некоторой степени с его помощью можно облегчить координацию международной политики в области прав человека и применения положений, касающихся прав человека, внутри страны).

3. Юрисдикция некоторых национальных учреждений не предусматривает никакой градации - их основные или важнейшие задачи связаны с проведением как внутренней, так и международной политики в области прав человека. Например,

13/ В Верховном суде Австралии было также высказано мнение, что даже на уровне законодательного осуществления в ряде случаев простое воспроизведение положений международных документов может оказаться недостаточным для того, чтобы они имели законную силу в национальном законодательстве без дальнейшего процесса их трансформации в более конкретные права и обязанности: Dawson J, Gerhardy v. Brown (1985) 159 Commonwealth, Law Reports 70 at 157. Обратите также внимание на замечания distinguished судьи П.Н. Бхагвати: "Совершенно ясно, что необходима определенная степень позитивизации или детализации для того, чтобы конкретные права человека могли иметь практическую силу..." - Inaugural Address, in Developing Human Rights Jurisprudence: the Domestic application of International Human Rights Norms (Report of the Judicial Colloquium, Bangalore 1988, Commonwealth Secretariat, p.хх.

14/ Документ Организации Объединенных Наций CCPR/C/58/Add.5.

во Франции 15/, Национальная консультативная комиссия по правам человека (в состав которой входят представители соответствующих ассоциаций, ряд известных деятелей в области прав человека, два члена парламента и ряд не имеющих права голоса представителей правительства) призвана выполнять задачи как внутреннего, так и международного характера, то есть рассматривать случаи нарушений прав человека как во Франции, так и за рубежом 16/. В Эквадоре в функции Специальной комиссии по правам человека национального конгресса помимо широкого круга внутренних задач, связанных с правами человека, входит работа над жалобами за нарушение прав человека в Эквадоре, поданными в международные органы, и наблюдение за соблюдением прав человека на международном уровне с уделением особого внимания Латинской Америке 17/.

Преимущества такой модели заключаются в том, что она позволяет координировать внутреннюю и международную политику. В частности, в некоторых странах она может использоваться в качестве средства обеспечения того, чтобы ограниченное число имеющих специалистов, хорошо разбирающихся в международно-правовых нормах в области прав человека, несли определенную ответственность за внутреннее законодательство, политику и администрацию и могли влиять на них. Иными словами, она может помочь избежать наблюдающейся в настоящее время (широко распространенной) тенденции к тому, что ознакомление бюрократических структур с международными документами в области прав человека ограничивается министерствами иностранных дел, в то время как основная ответственность за применение положений о правах человека внутри страны лежит на внутренних департаментах или учреждениях.

15/ Документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1991/23.

16/ В Турции юрисдикция Комиссии по расследованию нарушений прав человека (членский состав которой определяется национальным собранием по формуле партийного представительства) также никак не разграничена. Это учреждение вносит на рассмотрение поправки к законодательству и расследует жалобы на случаи нарушений внутри Турции, ссылаясь на международные договоры о правах человека, в которых участвует Турция. В ее функции входит также изучение, по мере необходимости, случаев нарушения прав человека в других странах и направление своего мнения о них парламентариям соответствующей страны (документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1991/23/Add.1).

17/ Документ Организации Объединенных Наций CCPR/C/58/Add.9.

К недостаткам такой модели можно отнести, в частности, чрезмерную нагрузку, которая ложится на одно учреждение, располагающее ограниченными ресурсами 18/. Не исключена также возможность коллизии ответственности в ряде случаев (в зависимости от того, как составлен устав учреждения). В тех случаях, когда какое-либо учреждение обязано не просто предоставлять консультации, но и вносить свой вклад в формирование внешней политики в области прав человека, оно может оказаться в таком положении, когда ему придется защищать национальные интересы на международном уровне и в то же время критиковать положение, существующее внутри страны.

4) Существует еще одна модель, типичным представителем которой является Австралийская национальная комиссия - Комиссия по правам человека и равным возможностям. Эта комиссия применяет законодательство, непосредственно основанное на документах Организации Объединенных Наций по правам человека или включающее таковые. Функции комиссии носят в основном внутренний характер, но она наделена также определенной международной компетенцией в той степени, в какой последняя дополняет внутренние функции.

В настоящее время к юрисдикции Австралийской комиссии относятся следующие инструменты:

- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Декларация о правах ребенка;
- Декларация о правах инвалидов;
- Декларация о правах умственно отсталых лиц; и
- Конвенция Международной организации труда о дискриминации (в области труда и занятости) 19/.

18/ Эта мысль высказывается, например, во втором периодическом докладе Заира Комитету по правам человека, документ Организации Объединенных Наций ССРР/С/57/Add.1, в котором указывается: "Департаменту по правам граждан и гражданским свободам, располагающему весьма скромным бюджетом, приходится заниматься практически всеми вопросами".

19/ В рамках комиссии особую ответственность за содействие применению и осуществление Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин несет комиссар по вопросам дискриминации по признаку пола. Аналогичная ответственность в отношении Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации возложена на комиссара по вопросам дискриминации по признаку расы, тогда как комиссар по правам человека несет основную ответственность за применение остальных перечисленных выше инструментов, а также любых других, которые могут быть включены в юрисдикцию комиссии. Более подробные сведения о структуре Австралийской комиссии содержатся в добавлении В.

Такая широкая юрисдикция позволяет комиссии содействовать осуществлению прав человека комплексным образом. Федеральное законодательство предусматривает также возможность включения в сферу ведения комиссии других инструментов. (Комиссия, например, рекомендовала включить в ее юрисдикцию Конвенцию о правах ребенка.) 20/

Можно отметить ряд преимуществ разработки устава национальных учреждений непосредственно на основе международных документов по правам человека. Во-первых, появляется удобный критерий для оценки как внутренней, так и внешней, степени осуществления прав человека внутри страны.

Во-вторых, такой подход способствует расширению опыта и развитию юриспруденции за счет применения международных норм, которые, хотя и разрабатывались со ссылкой на конкретные национальные условия, могут применяться различными странами.

В-третьих, становится все более очевидным, что международный механизм защиты прав человека, состоящий как из органов, опирающихся на Устав (например, Комиссия по правам человека и механизмы, созданные в рамках ее мандата), так и из Комитетов, действующих на основе договоров (в своих функциях как по получению жалоб от отдельных лиц, так и по рассмотрению докладов), ограничен в своих действиях и может рассматривать лишь определенные проблемы, ситуации и случаи. Это говорится не для того, чтобы принизить значение этих органов или поставить под сомнение необходимость обеспечения их адекватными ресурсами либо поиска средств повышения эффективности их деятельности 21/. Однако в условиях роста международного признания этих механизмов, в особенности договорных положений в отношении жалоб отдельных лиц, необходимо открыто признать и опасность перегрузки этого механизма - а он должен возвышаться над всей международной системой защиты и содействия осуществлению прав человека - в результате возложения на него непомерного бремени, связанного с необходимостью выполнения задач, которые должны были бы более активно и эффективно решаться в первую очередь на национальном уровне.

20/ Юрисдикция Национальной комиссии по правам человека Того, в которой особый упор делается на гражданские и политические права, совершенно определенно распространяется также на более широкую область прав человека: см. первоначальный доклад Того Комитету по правам человека, документ Организации Объединенных Наций CCPR/C/36/Add.5. В подпункте б а) закона Новой Зеландии о Комиссии по правам человека указывается, что в функции Комиссии входит предоставление время от времени премьер-министру доклада по вопросу о "целесообразности принятия законодательных, административных или других мер для повышения защиты прав человека и обеспечения более полного соблюдения норм, закрепленных в международных документах по правам человека". В Гватемале конгрессом назначается прокурор по правам человека, который призван защищать права человека, признанные в Конституции, а также во Всемирной декларации прав человека и международных договорах.

21/ Этот вопрос рассматривается профессором Филипом Алстоном в его важном докладе Генеральной Ассамблее, документ Организации Объединенных Наций A/44/668.

В-четвертых, что касается международной системы, то национальный механизм обладает важными превентивными функциями, обеспечивающими либо предупреждение нарушений прав человека, либо урегулирование дел и восстановление нарушенных прав до рассмотрения дела на международном уровне. Одно из особых преимуществ национальных учреждений, располагающих конкретным опытом применения международных документов в области прав человека, заключается в том, что они решают проблему тех случаев, которые не подпадают ни под одну из внутренних правовых категорий. Например, совершенно ясно, что системы общеправовых норм, которые, хотя и содержат важные принципы, регламентирующие осуществление права человека, сами по себе обеспечивают весьма низкий уровень защиты прав человека, в особенности что касается дискриминации и прав групп, находящихся в особо неблагоприятном положении (например, психически больных) 23/.

В-пятых, в тех случаях, когда та или иная индивидуальная жалоба не урегулирована на национальном уровне и в этой связи выносится на рассмотрение таких органов, как Комиссия по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации или Комитет против пыток (в тех случаях, когда соответствующее государство приняло необходимые меры по введению такого порядка), предварительное рассмотрение этого вопроса соответствующим национальным органом на основе тех же международных норм может явиться значительным подспорьем при рассмотрении этой жалобы соответствующей международной комиссией или комитетом.

В-шестых, что касается системы отчетности, предусмотренной документами Организации Объединенных Наций, то соответствующее национальное учреждение, которое непосредственно занимается данными документами в области прав человека, может оказать большую помощь как органу по наблюдению в сборе точной и заслуживающей доверия информации, так и соответствующему правительству в сборе данных, которые ему необходимы для выполнения обязательств, связанных с представлением докладов. Учитывая большое число требований, связанных с представлением докладов, степень дублирования требований, вытекающих из различных договоров, и трудности, с которыми сталкиваются многие правительства

22/ В. Тарнопольский в издании "Race relations commissions in Canada, Australia, New Zealand, the United Kingdom and United States", (1985) 6 Human Rights Law Journal 145, at 151-154, вкратце говорит об узком охвате мер защиты, предусмотренных общеправовыми нормами в связи с расовой дискриминацией, и об их явном несоответствии требованиям. Например, когда по соображениям расовой дискриминации участнику международных соревнований по крикету из Вест-Индии Лерою Константину и его семье было отказано (в оскорбительной и унижительной форме) в праве остановиться в одной из лондонских гостиниц, в которой они заказали себе номер, суды общего права смогли вынести решение о возмещении ущерба в размере всего лишь пяти фунтов: Constantine v. Imperial Hotels Ltd. [1944] 1 Kings Bench Reports 693. Если бы гостиница отказала ему в обслуживании, а не в проживании, то тогда, судя по всему, никаких возможностей восстановить свои права у него вообще не было бы.

23/ Что касается прав психически больных, то Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (E/CN.4/1991/39, приложение 1) (которые были приняты Комиссией по правам человека на ее сессии в 1991 году и будут приняты позже в этом году Генеральной Ассамблеей) предусматривают некоторые очень нужные нормы должной защиты этой обездоленной группы людей, находящейся в особо неблагоприятном положении.

при сборе информации, необходимой для выполнения их обязательств, особое значение приобретает создание своего рода универсальной национальной комиссии, которая занималась бы всеми или многими международными документами в области прав человека, участником которых является данное государство. В некоторых случаях, в зависимости от масштабов юрисдикции национальной комиссии, ежегодный доклад такого органа можно было бы с успехом положить в основу важнейших частей докладов государства, предусматриваемых соответствующими документами.

Ряд национальных комиссий, основные функции которых замыкаются на внутренних вопросах, также несут ответственность за консультирование правительства по всему спектру международных мер, относящихся к правам человека, в особенности в связи с участием в переговорах по разработке международных документов и их ратификации. Это, например, относится к комиссии по правам человека. Законом, учреждающим эту комиссию 24/, на нее четко возлагается функция представления докладов о "целесообразности принятия Новой Зеландией того или иного международного документа в области прав человека". Более общая обязанность австралийской комиссии, состоящая в разработке рекомендаций относительно принятия мер со стороны Австралии в области прав человека, включает также консультирование правительства по участию в переговорах по разработке международных документов и их ратификации.

УЧАСТИЕ В МЕЖДУНАРОДНЫХ СОВЕЩАНИЯХ

Совершенно очевидно, что правительства полномочны по своему усмотрению определять как своих официальных представителей на международном уровне, так и те международные функции, если таковые предусмотрены, которые они намерены возложить на национальные комиссии по правам человека. Вместе с тем в настоящее время есть несколько областей, в которых национальные комиссии, в дополнение к заблаговременному консультированию и информационному обеспечению своих правительств, могут с успехом играть соответствующую роль на международных совещаниях.

а) Как правило, правительства могут предложить членам национальных комиссий выполнять функции экспертов в правительственных делегациях, участвующих в работе органов по наблюдению за выполнением договоров Организации Объединенных Наций. Таким образом поступила, например, Австралия, представившая доклады Комиссии по правам человека и Комитету по ликвидации расовой дискриминации. В каждом случае и Комиссия, и Комитет выразили удовлетворение в связи с тем, что они могли получить информацию от людей, которые несут прямую ответственность за соблюдение законодательства, регламентирующего осуществление данного международного документа. В тех случаях, когда национальная комиссия неподотчетна правительству 25/, необходимо, естественно, обеспечить, чтобы эта независимость не была ущемлена в случае ее участия в правительственной делегации. Если судить по нашему опыту, то это вполне возможно в тех случаях, когда члены комиссии действуют в качестве советников при делегации, а не в качестве ее членов.

24/ Новая Зеландия, закон 1977 S.6(b) о создании комиссии по правам человека; см. также Mr Justice Wallace, "The New Zealand Human Rights Commission", (1989) 58 Nordic Journal of International Law 155.

25/ Как в случае австралийской комиссии.

b) Члены национальных комиссий могут в некоторых случаях также с успехом принимать участие в работе правительственных делегаций на переговорах, связанных с разработкой международных документов. Члены австралийской комиссии в последнее время включались в австралийские делегации, участвовавшие в разработке Конвенции о правах ребенка и Принципов защиты психически больных лиц. Они также участвовали в составе рабочих групп Комиссии по правам человека в разработке декларации о правах коренных народов и подготовке проекта стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов (которые в настоящее время находятся на рассмотрении рабочей группы Комиссии социального развития). Вклад национальных комиссий в этой области считается, как правило, полезным. Влияние основных уже принятых международных документов зависит отчасти от мер, которые были приняты для того, чтобы обеспечить отражение в этих документах национального опыта. Участие членов национальных комиссий в этой работе, судя по всему, способствует достижению этой цели 26/.

c) Некоторые национальные комиссии также вносят в последнее время существенный вклад в обсуждение на международном уровне вопросов, касающихся прав человека, в качестве экспертов, выступающих в своем собственном качестве, а не в качестве членов правительственных делегаций. В этой связи Организации Объединенных Наций, возможно, в скором времени придется признать в той или иной форме роль национальных комиссий, не ущемляя при этом права правительств определять форму их собственного представительства в международных директивных органах (например, вряд ли можно считать нормальными меры, предусматривающие официальное признание только неправительственных организаций, работа которых в отдельных случаях в гораздо меньшей степени сосредоточена на правах человека, чем работа национальных комиссий по правам человека).

5. На некоторые национальные учреждения, занимающиеся правами человека, возлагаются обязанности, определенные чисто внутренним законодательством, а не международными документами. Вместе с тем ряд этих учреждений признали уместность международных документов и значение международного опыта. Например, канадская комиссия, которая, хотя и следит за соблюдением законодательства, которое не относится непосредственно к выполнению международных документов, заявляет, что ее роль 27/ состоит в том, чтобы "подкрепить (канадские) международные обязательства в области прав человека организационно-правовыми мерами". В настоящее время есть очень много схожего между внутренним законодательством многих стран в области прав человека и борьбы с дискриминацией и соответствующими международными документами даже в

26/ См. замечания, которые высказал в этой связи член Комиссии по правам человека Джастис Раджсумер Лаллах: "Слишком часто в прошлом вопросы прав человека на международном уровне рассматривались, как правило, только министерствами иностранных дел, правда, с помощью юридических советников, работающих в министерстве внутренних дел. Здесь следует задать себе вопрос о том, является ли такая помощь достаточной. Обычно осуществлением прав человека или их нарушениями на низовом уровне занимаются суды. Сейчас, вероятно, настало время систематически зондировать мнение судебных органов и использовать его на международном уровне": *International human rights norms*, in *Developing Human Rights Jurisprudence*, Commonwealth Secretariat, p. 21.

27/ Canadian Human Rights Commission, Annual Report 1990, p. 11.

тех случаях, когда никакой ссылки на такие документы во внутреннем законодательстве нет. В тех случаях, когда национальное законодательство страдает отдельными недостатками (например, отсутствие должного определения дискриминации, с которой необходимо бороться), законодательство других стран, возможно, уже с успехом избавилось от таких недостатков.

Это свидетельствует о важности сопоставления опыта. Ежегодные доклады целого ряда национальных комиссий содержат ценный материал для проведения сравнительного исследования 28/, как это имеет место и в случае издаваемых на коммерческой основе различных юридических докладов, в которых рассматриваются отдельные национальные учреждения и законы 29/. В настоящее время издается также несколько журналов, которые печатают материалы о национальных учреждениях, которые имеют более общую региональную или международную ориентацию 30/; со своей стороны Отдел по правам человека секретариата Содружества предоставляет в этой связи соответствующие сравнительные данные. Кроме того, есть относительно краткие, но полезные сообщения о национальных учреждениях, подготовленных для Генеральной Ассамблеи 31/ и Комиссии по правам человека 32/, которые в скором времени будут сведены в своего рода справочник по национальным учреждениям Центром по правам человека 33/.

28/ В этой связи следует упомянуть ежегодный доклад канадской комиссии. В плане его доступности он имеет то преимущество, что в одном и том же томе даются тексты на французском и английском языках.

29/ В этом плане определенный интерес представляет австралийское и новозеландское издание "Иквол оппортьюнити рипортер", поскольку оно по своей сути носит международный и сравнительный характер, печатая материалы о законодательстве в области прав человека и соответствующих учреждениях Австралии и Новой Зеландии, действующих на федеральном уровне и уровне штатов (провинций).

30/ Например, "Нордик джорнал оф интернэшнл ло" помещал статьи о национальных комиссиях Австралии и Новой Зеландии.

31/ Документы ООН. A/36/440; A/38/416.

32/ Документы ООН. E/CN.4/1987/37; E/CN.4/1989/47 и Add.1; E/CN.4/1991/23 и Add.1.

33/ Сейчас можно и нужно больше делать для обнародования сравнительной информации в печатной форме: не только Организацией Объединенных Наций, которая в последнее время отводит национальным учреждениям и правам человека в целом гораздо больше места в своей деятельности в области общественной информации, но и каждым из наших собственных национальных учреждений. Вместе с тем степень отражения в письменных сообщениях специфики национальных условий и работы национальных комиссий имеет свои пределы. В этой связи особенно полезными представляются прямые контакты.

Региональные механизмы, там, где они существуют, обеспечивают ценные возможности обмена национальным опытом. Однако в регионе Азии и бассейна Тихого океана таких механизмов нет, поэтому учреждениям данного региона особенно нужны активные стратегии по использованию опыта, накопленного в других регионах. Признавая этот факт, австралийская и новозеландская комиссии осуществляют на постоянной основе программу обмена персоналом. Австралийская комиссия также осуществляет программу обмена сотрудниками с датским центром по правам человека и направляет своих специалистов на работу в Центр Организации Объединенных Наций по правам человека. (Весьма ценным в этой связи было бы обсуждение на данном совещании вопроса об активизации прямого сотрудничества между национальными учреждениями.)

УЧАСТИЕ В РАЗРАБОТКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Многие национальные комиссии уполномочены разрабатывать рекомендации по введению в силу нового законодательства или поправок к действующему законодательству в целях защиты прав человека. В случае некоторых учреждений, в состав которых входят члены законодательных органов или назначенные ими представители 34/, это, вероятно, является одним из способов, с помощью которых законодательная власть обеспечивает надлежащий учет прав человека при разработке законодательства.

Учреждения, которые не подотчетны законодательным органам и которые представляют собой либо созданные в законодательном порядке независимые комиссии, либо соответствующие ведомства исполнительной власти, также наделены правом выступать с законодательной инициативой. Есть целый ряд причин, по которым эти права необходимо передать национальным комиссиям.

А. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Национальные комиссии, которые несут ответственность за соблюдение законодательства в области прав человека, зачастую располагают лучшими возможностями в плане определения областей, в которых это законодательство нуждается в улучшении либо из-за технических недостатков, либо из-за того, что, как показывает опыт, вопросы прав человека не нашли должного отражения в действующем законодательстве. Национальные учреждения, на которые возложена ответственность по разбору индивидуальных жалоб, располагают конкретными знаниями, касающимися проблем в области прав человека в обществе (которыми законодательные органы могут не располагать в таком же объеме). В тех случаях, когда национальная комиссия уполномочена проводить широкомасштабные национальные обследования и сотрудничать с неправительственными организациями, как это имеет место в Австралии, это обеспечивает более прочную базу разработки законодательных инициатив 35/.

34/ Например, Комиссия по правам человека при Национальном конгрессе в Гватемале – см. документы ООН E/CN.4/1991/23; Специальная комиссия по правам человека при Национальном конгрессе в Эквадоре – см. документ ООН ССРР/С/58/Add.9; и Комиссия по вопросам прав человека Турции – см. документ ООН E/CN.4/1991/23/Add.1;

35/ Австралийская комиссия рекомендует разработать новое законодательство или уточнить действующее законодательство в области прав человека по такому кругу вопросов, как права инвалидов, защита от дискриминации по признаку возраста и защита от дискриминации лиц, больных СПИДом или ВИЧ-инфицированных, меры против подстрекательства к расовой ненависти, различные вопросы, связанные с дискриминацией по признаку пола, и обеспечение выполнения постановлений комиссии.

В. РАЗРАБОТКА ИЛИ ОБЗОР ДРУГИХ ВИДОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (ДЕЙСТВУЮЩЕГО ИЛИ ПРЕДЛАГАЕМОГО)

В обязанности австралийской комиссии входит, например, представление докладов о соответствии всех действующих и предлагаемых законодательных актов 36/ с нормами в области прав человека, а также, в более конкретном плане, представление докладов о законах, которые необходимо разработать, или мерах, которые необходимо принять в связи с правами человека 37/. В функции новозеландской комиссии входит также представление докладов о последствиях предлагаемого законодательства для прав человека 38/. Естественно, что такая функция должна дополнять, а не подменять функции всех других правительственных ведомств (в частности, министерства юстиции) и самих законодательных органов, с тем чтобы обеспечить соответствие всех законов с нормами в области прав человека.

Председатель новозеландской комиссии по правам человека отметил, что эта функция является одним из наиболее вероятных источников конфликта комиссии с правительством 39/. [Такая конфликтная ситуация возникла в этом году в Австралии в связи с законодательством, введенном в действие федеральным правительством с целью запретить передачу по радио и телевидению всех видов рекламы, содержащих "политический элемент" (при этом "политический элемент" был определен очень неточно, а "реклама" не определена совсем). В качестве федерального уполномоченного по вопросам прав человека я информировал правительство о том, что такой запрет будет противоречить праву получать и распространять информацию и идеи, признанные в статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, может в перспективе нарушить политические права, признанные в статье 25 упомянутого Пакта и будет дискриминационным по отношению к инвалидам в связи с каждым из этих прав. Эта информация была доведена до сведения общественности (на основании просьбы, предусмотренной законом о свободе информации). Это законодательство сейчас пересматривается правительством, а сам вопрос рассматривается парламентским комитетом.]

С. ВЫСТУПЛЕНИЕ С ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВОЙ

Важный момент заключается в том, может ли национальная комиссия выступить сама с законодательной инициативой, или она это может сделать только по указанию правительства или парламента. В некоторых случаях правительственные органы могут быть не осведомлены о соответствующих проблемах в области прав человека. Канадская комиссия по правам человека отмечает 40/ опасность того, что после разработки законодательства в области прав человека, законодательный орган может выпустить из поля зрения необходимость постоянного совершенствования этого законодательства. В некоторых случаях правительства могут рассматривать получение рекомендаций со стороны комиссий по правам человека не совсем удобным с политической точки зрения.

36/ HREOC Act s.11(1)(e).

37/ HREOC Act. s.11(1)(k).

38/ Закон 6 (2) о создании Новозеландской комиссии по правам человека.

39/ Mr. Justice Wallace, "The New Zealand Human Rights Commission" (1989) 58 Nordic Journal of International Law 155 at 157.

40/ Annual Report, 1990.

Особенно в тех случаях, когда комиссия входит в состав парламента, законодательная или парламентская процедура может предусматривать передачу вопросов, которые могут иметь определенные последствия для прав человека, национальной комиссии. Однако в других случаях каких-либо юридических рычагов, заставляющих правительства передать предлагаемое законодательство на рассмотрение комиссии, может не быть. (Например, в Австралии закон о комиссии по правам человека и равным возможностям позволяет генеральному прокурору передать предлагаемый закон на рассмотрение комиссии, однако не требует от него делать это.) По этим причинам право выступать с законодательной инициативой является весьма важным.

КВАЗИСУДЕБНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

Вопрос о том, наделяются ли национальные учреждения по правам человека квазисудебными полномочиями, связан с целым рядом важных проблем.

А. ПОЛНОМОЧИЯ ПО ПРЕДЪЯВЛЕНИЮ В ПРИНУДИТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ ДОКУМЕНТОВ И ПРЕДСТАВЛЕНИЮ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ; ПОЛНОМОЧИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Учреждения омбудсмана, судя по всему, облечены этими полномочиями, которые способствуют проведению ими расследований. Совершенно очевидно, что конкретная комиссия по правам человека также нуждается в этих полномочиях, для того чтобы вести эффективную работу, в частности при расследовании действий правительственных органов. В тех случаях, когда такие органы сформированы в составе законодательного органа, этими полномочиями, как правило, уже облечен по своей сути сам парламент. В тех случаях, когда национальная комиссия представляет собой отдельный орган, ее необходимо конкретно наделить такими полномочиями 41/.

В Канаде полномочиями по доступу в помещения и их осмотру, а также по обязательному представлению доказательств и т.п. наделяются следственные работники и трибуналы, учреждаемые на основании закона о правах человека, а не сама комиссия по правам человека 42/. В Австралии национальная комиссия сама облечена полномочиями требовать предъявления документов и принуждать к даче показаний 43/.

41/ В Того национальная комиссия наделена юридическими полномочиями: см. документ ООН ССРР/С/36/Add.5. В Гватемале в аналогичном положении находится прокурор по вопросам прав человека, назначаемый конгрессом для работы в сотрудничестве с комиссией национального конгресса по правам человека: см. документ ООН E/CN.4/1991/23. В Мексике национальная комиссия по правам человека уполномочена требовать всю соответствующую информацию в целях выполнения ею своих функций по аналогии с омбудсменом: см. документ ООН E/CN.4/1991/23/Add.1.

42/ Канадский закон s.50 о правах человека предусматривает, что трибунал, учреждаемый на основании этого закона, "может таким же образом и в такой же степени, как и суд высшей инстанции, протоколировать показания, вызывать в суд или обеспечивать явку свидетелей и принуждать их давать устные или письменные показания под присягой, а также предъявлять такие документы или вещественные доказательства, которые, по мнению трибунала, являются необходимыми для всестороннего расследования и рассмотрения жалобы".

43/ HREOC, Act ss. 21,22.

В момент создания австралийской национальной комиссии эти полномочия являлись предметом весьма необоснованной критики в том плане, что новая комиссия представляет собой своего рода "верхнюю палату, которая сама по себе будет представлять угрозу правам человека". Эта критика строилась без учета целого ряда положений, которые обеспечивают соответствие работы комиссии с нормами в области прав человека. (Например, одно из конкретных положений предусматривало возможность отказа от дачи невыгодных для себя показаний 44/.) У комиссии есть также жесткая установка относительно того, что ее полномочия по применению принудительных мер должны использоваться только в абсолютно необходимых случаях с упором на законодательство об урегулировании споров путем примирения.

Генеральный прокурор Австралии может отдать распоряжение о непредъявлении доказательств, если это может помешать справедливому судебному разбирательству или поставить под угрозу безопасность любого лица либо национальную безопасность 45/. Комиссия сама имеет право отдать распоряжение о неразглашении представленных ей доказательств в целях защиты прав любого лица. От комиссии конкретно требуется соблюдать принципы естественной справедливости 46/. На нее также распространяется действие процедуры административной апелляции или судебного контроля. Эти гарантии важны для обеспечения соответствия работы национальной комиссии по правам человека закону.

В. ПОЛНОМОЧИЯ ПО ВНЕСЕНИЮ ПОСТАНОВЛЕНИЙ

Ряд учреждений по правам человека, в частности те, которые непосредственно связаны с законодательным органом, рассматривают жалобы (после предварительного анализа и проверки), главным образом в порядке их передачи другим соответствующим органам для расследования или возбуждения судебного дела 47/.

44/ HREOC Act s. 23(3).

45/ HREOC Act s. 24.

46/ В тех случаях, когда комиссия намерена сообщить о том, что то или иное лицо совершает действия, которые несовместимы с правами человека или представляют собой дискриминацию, этому лицу должна быть предоставлена возможность сделать письменное или устное представление: HREOC Act s. 27.

47/ Прокурор по правам человека в Гватемале уполномочен возбуждать судебное дело после расследования той или иной жалобы: см. документ ООН E/CN.4/1991/23. Комиссия по правам человека Турции рассматривает жалобы и направляет их соответствующим органам: см. документ ООН E/CN.4/1991/23/Add.1. В Эквадоре комиссия национального конгресса по правам человека уполномочена анализировать и проверять жалобы в связи с нарушениями прав человека и возбуждать дело против должностных лиц, виновных в этих нарушениях: см. документ ООН CCPR/C/58/Add.9.

В уставах национальных комиссий по правам человека обычно обращается особое внимание на урегулирование жалоб посредством в тех случаях, когда это возможно, примирения (в частности, жалобы в связи с дискриминацией). На международном уровне примирение в качестве эффективного средства разрешения споров находит четкое отражение в практике Международной организации труда и в ряде принятых ею документов. На национальном уровне примирение зачастую рассматривается в качестве весьма эффективного метода урегулирования жалоб на основании соглашения между сторонами, что исключает необходимость урегулирования такой жалобы в законодательном порядке. В Австралии, например, огромное большинство жалоб, направляемых комиссии, либо с успехом решаются посредством примирения, либо отзываются в добровольном порядке и, таким образом, не требуют вынесения официального постановления.

Однако в тех случаях, когда добиться решения путем примирения не удается, возникает вопрос о наличии полномочий по принудительному урегулированию. Опыт разбора в Австралии случаев дискриминации свидетельствует о том, что в тех случаях, когда есть в конечном итоге исполняемые в законодательном порядке меры защиты, это повышает эффективность примирения. Желание избежать применения более официальных судебных процедур является своего рода дополнительным стимулом для сторон в споре достичь, по возможности, примирения.

В ряде стран сама комиссия по правам человека не имеет полномочий по вынесению постановлений, подлежащих обязательному исполнению, однако может передавать вопросы в суды или в специальный трибунал по вопросам прав человека или равных возможностей. Такое положение, например, обеспечивается на основании закона Новой Зеландии о комиссии по правам человека, который предусматривает создание трибунала по вопросам равных возможностей.

В Швеции, в том случае если омбудсмен по вопросам равных возможностей не может добиться урегулирования по делу о дискриминации по признаку пола, это дело может быть передано в суд по вопросам трудовых отношений 48/. В тех случаях когда омбудсмену по вопросам равных возможностей не удается убедить работодателей принять позитивные меры в целях обеспечения равенства, может потребоваться принятие предписания со стороны отдельного органа, каковым является комиссия по вопросам обеспечения равных возможностей 49/.

В Соединенном Королевстве комиссия по вопросам равных возможностей (которая занимается вопросами дискриминации по признаку пола) и комиссия по расовому равенству не облечены полномочиями по вынесению постановлений, подлежащих исполнению 50/. Если жалоба в связи с дискриминацией не может быть урегулирована путем примирения, то она может быть передана в суд или, в случае дел, связанных с трудовыми отношениями, - в трибунал по рассмотрению производственных вопросов.

48/ Документы ООН E/CN.4/1991/23, пункт 31.

49/ См. фактологические данные по Швеции: шведские омбудсмены: издание шведского института.

50/ Информацию по этим органам см., например, в третьем периодическом докладе Соединенного Королевства Комиссии по правам человека, документ ООН CCPR/C/58/Add.6, пункты 39-42, 51-53.

Различные законодательные акты, за соблюдением которых следит национальная комиссия Австралии, содержат целый ряд типовых полномочий по вынесению постановлений, подлежащих обязательному исполнению. В соответствии с законом о дискриминации по признаку пола и законом о расовой дискриминации жалобы, если они не могут быть урегулированы путем примирения, могут передаваться на рассмотрение в соответствующий трибунал в целях вынесения постановления. Трибуналом является не какой-то отдельный орган, а сама комиссия по правам человека и обеспечению равных возможностей. Однако защита интересов естественной справедливости обеспечивается законодательными положениями, предусматривающими, что член комиссии, ответственный за примирение в случае какого-либо спора (например, член комиссии по вопросам дискриминации по признаку пола в случае жалоб в связи с дискриминацией по признаку пола), не имеет права участвовать в работе трибунала или принимать решение в выработке постановлений комиссии, связанных с этим случаем.

В связи со строгим разделением полномочий, которые, по мнению судов, предусмотрены в федеральной конституции Австралии, постановление комиссии в этих случаях не имеет непосредственной юридической силы. Однако податель жалобы или сама комиссия могут обратиться в федеральный суд в порядке обеспечения исполнения постановления. Комиссия рекомендовала принять меры, которые в настоящее время рассматриваются в парламенте Австралии, по сокращению числа случаев, когда требуется повторное слушание дела, уже разбиравшегося в комиссии, в порядке принудительного исполнения решения 51/.

В соответствии с законом о комиссии по правам человека и равным возможностям (которые занимаются вопросами дискриминации в сфере трудовых отношений и разбором жалоб на федеральные правительственные ведомства и учреждения в связи с нарушениями гражданских и политических прав, а также прав детей и инвалидов) комиссия может выносить заключения, которые, однако, готовятся в форме доклада, подлежащего представлению в парламент, а не в форме подлежащего исполнению или обязательного постановления.

Опыт показывает, что специальный трибунал, обладающий обязательной или подлежащей исполнению юрисдикцией, имеет ряд преимуществ:

а) Такой трибунал накапливает опыт в области применения законов, связанных с правами человека и дискриминацией (который в ряде случаев менее развит в общей судебной системе). Помимо того, что этот опыт обеспечивает более эффективное рассмотрение отдельных случаев, он может использоваться судебными и другими органами, обладающими соответствующими полномочиями.

51/ В соответствии с законом о невмешательстве в частную жизнь уполномоченный по этим вопросам имеет право в некоторых случаях выносить постановление, которое имеет для федеральных правительственных учреждений более непосредственную юридическую силу.

b) Разбирательство в трибунале по правам человека может быть организовано так, что оно будет менее дорогостоящим, менее формальным и более доступным, чем судебное разбирательство. Это особенно важно для обеспечения эффективности законодательства, касающегося прав человека и борьбы с дискриминацией, в плане защиты прав людей, которые во многих случаях находятся, с одной стороны, в неблагоприятном материальном положении, а с другой - в таком же неблагоприятном положении, обусловленном сложными системами адвокатской защиты.

c) В ряде стран, включая Австралию, было сочтено целесообразным обеспечить более гибкие средства защиты для урегулирования дел, связанных с нарушением прав человека, по сравнению с традиционными мерами, обеспечиваемыми судами.

d) Во многих случаях состав судебных органов неточно отражает социальный состав населения; в нем, в частности, весьма слабо представлены группы людей, которые чаще всего могут быть объектом дискриминации. Сам факт дискриминации означает, что женщины, инвалиды, представители коренных народов и другие лица, которые являются объектом дискриминации по признаку расы, религии или других особенностей, имеют, судя по всему, меньше возможностей получить такую профессиональную подготовку и накопить такой опыт, который позволял бы рассматривать их в качестве кандидатов для объективного назначения на посты, в особенности на более высокие (даже если не принимать во внимание более явную дискриминацию, которой они подвергались бы в ходе самого процесса объективного назначения). Специальный трибунал можно сделать более представительным, предусмотрев, в частности, что он должен включать членов, обладающих особыми полномочиями в отношении конкретных групп 52/. Законодательство может также предусматривать, что в состав трибунала могут входить члены, непосредственно представляющие конкретные группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении, либо на постоянной основе, либо для рассмотрения отдельных дел.

В целом признается, что в случае создания специализированного трибунала его решения подлежат судебному контролю. Совершенно очевидно, что такая роль обуславливает важность обеспечения соответствующей подготовки судей по вопросам законодательства в области прав человека.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ПООЩРЕНИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Как уже отмечалось, национальный опыт и формулировки международных документов в области прав человека свидетельствуют о том, что законодательные меры сами по себе не могут гарантировать эффективное осуществление прав человека. Для этого нужны другие активные меры по поощрению и защите.

52/ Например, посредством включения уполномоченного по вопросам расовой дискриминации или уполномоченного по вопросам дискриминации по признаку пола в состав национальной комиссии Австралии по правам человека. В настоящее время правительство Австралии рассматривает предложение о включении уполномоченных, обладающих конкретными полномочиями по отношению к коренным народам, и уполномоченного по правам детей. В связи с предлагаемым совершенствованием национального законодательства в области прав инвалидов представители этой группы выдвинули идею об учреждении должности уполномоченного по делам инвалидов.

В частности, необходимо обеспечить наличие эффективных и доступных мер, которые позволили бы воплотить теоретическую защиту закона в практической деятельности, и широкое распространение информации о правах человека и законодательных механизмах среди лиц, права которых были или могут быть нарушены, среди правительственных ведомств, работодателей и других кругов, обладающих значительной властью в обществе, а также среди общественности в целом. Кроме того, важно содействовать рассмотрению прав человека на более широкой основе, а не только на основе отдельных нарушений и жалоб: в законодательстве, в практике применения и толкования законов и при разработке социальной политики. Национальные комиссии обладают чрезвычайно важными полномочиями в каждом из этих направлений. Сам факт наличия такого органа, как комиссия по правам человека, созданного в целях поощрения прав человека, свидетельствует о признании того, что просто принять то или иное законодательство само по себе недостаточно.

ЭФФЕКТИВНЫЕ И ДОСТУПНЫЕ МЕРЫ ЗАЩИТЫ

Различные положения, регламентирующие получение жалоб со стороны частных лиц, рассматриваются в одном из последующих разделов этого документа. Основная причина облечения такими полномочиями национальной комиссии (вместо того, чтобы полагаться только на гражданские, административные и уголовные меры защиты, принимаемые судами) заключается в обеспечении большей доступности таких мер защиты для представителей групп населения, находящихся в неблагоприятном положении.

Есть много примеров национального опыта, когда законы по борьбе с дискриминацией, основывающиеся только на мерах защиты, принимаемых судами, неэффективны. Ниже указываются значительные недостатки законов, принятых в этой области ранее (в особенности в Соединенных Штатах и Канаде) 53/.

- а) Что касается типовых мер на основе уголовного права:
- зачастую правоохранительные органы не принимали мер по обеспечению применения этих законов;
 - жертвы дискриминации зачастую не желали возбуждать судебное дело в частном порядке;
 - встречались трудности, обусловленные порядком представления улик, особенно в тех случаях, когда необходимо было представить неоспоримые доказательства дискриминационной меры или дискриминационного намерения;
 - в некоторых случаях судебные органы не желали выносить обвинительный приговор на том основании, что закон по борьбе с дискриминацией противоречил, по их мнению, традиционному понятию свободы отношений;

53/ См., например, цитируемую выше работу Тарнопольского, стр. 167-169 оригинала, который также ссылается на Маслоу и Робинсона, "Civil right legislation and the fight for equality, 1862-1952", (1953) 20 University of Chicago Law review 363. Аналогичные проблемы встречались в случае первоначального закона Австралии по борьбе с дискриминацией, каковым является кжноавстралийский закон о запрещении дискриминации 1966 года.

- в связи с отсутствием учреждения, которое отвечало бы за информирование общественности и поощрение такого законодательства, большинство людей вообще не знали о его существовании;
- уголовные санкции в отношении виновных в дискриминационных действиях сами по себе не обеспечивали лицу, явившемуся объектом дискриминации, никаких эффективных мер защиты или компенсацию.

К этому перечню можно добавить то, что не все случаи дискриминации сводятся к сознательному и преднамеренному дискриминационному действию, которое можно было бы вменить в вину на основании обычного уголовного права. В равной степени, дискриминационные действия могут наносить ущерб и тогда, когда они совершаются, как это часто бывает, в результате поведения, обусловленного сложившимися стереотипами, или незнания нужд той или иной конкретной группы людей.

b) Что касается законов, предусматривающих применение гражданских мер защиты через суды:

- во многих странах судебные издержки и гонорары адвокатов весьма высоки; многие лица, явившиеся объектом дискриминации, не могут позволить себе такие расходы;
- полученная компенсация (даже если иск удовлетворен) может оказаться меньше, чем понесенные судебные издержки;
- это в особенности относится к случаям жалоб со стороны только частных лиц; социальное зло, которое наносит большой вред, как, например, проявление расовой дискриминации в общественных местах, может обусловить относительно небольшую финансовую компенсацию для каждого отдельного лица (что означает, что с финансовой точки зрения одному лицу не имеет смысла возбуждать судебное дело).
- судебные иски со стороны частных лиц, даже если они удовлетворены, могут оказаться недостаточными, для того чтобы изменить широко распространенную практику дискриминации. Стороне, совершающей такие дискриминационные действия, может оказаться с экономической точки зрения более выгодным заплатить за ущерб тем жертвам дискриминации, которые решительно настроены, хорошо проинформированы и обладают достаточными средствами для преследования виновных в судебном порядке, нежели изменять дискриминационные виды практики;
- гражданское судопроизводство, которое в процессуальном отношении связано с меньшими, по сравнению с уголовным судопроизводством ограничениями, может, тем не менее, столкнуться с техническими проблемами, связанными с представлением доказательств;
- некоторые случаи дискриминации, в частности те, когда попытка доказать наличие прямой или систематической дискриминации делается на основе анализа существующих неблагоприятных условий, предполагает наличие специальных знаний, которые у многих адвокатов и судов могут отсутствовать;

- в особенности в тех странах, в которых судебная система основана прежде всего на процедуре состязательности, судебное разбирательство может зачастую привести к конфронтации, а не к переговорам и урегулированию споров. В этой связи разбирательство дела в суде может оказаться не самым лучшим способом, особенно в тех случаях, когда больше всего необходимо изменить поведение людей или когда дискриминация или ущемление прав носили ненамеренный характер.

В этой связи комиссии по правам человека и аналогичные им органы должны играть важную роль в обеспечении эффективности и доступности средств защиты. Урегулирование жалоб посредством примирения носит относительно неофициальный характер и не связано с большими расходами ^{54/}. Во многих случаях это может привести к тому, что стороны будут согласны с решением, которое гораздо больше подходит к условиям данного конкретного случая, чем любая мера, которая может быть принята судом, в том числе и к изменению политики и практики, которые могут носить дискриминационный характер. Согласованное таким образом решение необязательно должно ограничиваться в своем применении лишь данным конкретным случаем; в то же время судам многих стран трудно вынести такое постановление, которое можно было бы применить к лицам иным, чем те, которые являются непосредственными сторонами в споре. Процедура урегулирования путем примирения может также оказать значительное воздействие на изменение поведения людей.

УЧАСТИЕ В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Некоторые учреждения по правам человека, которые не наделены полномочиями по вынесению постановлений, подлежащих обязательному исполнению, но которые передают жалобы в суды или трибуналы, могут участвовать в работе таких судов или трибуналов в порядке поддержки доводов подателя жалобы. Такой функцией, например, обладает канадская комиссия по правам человека.

Австралийская комиссия может направлять своих представителей на судебное заседание для поддержки распоряжений о выполнении ее решений. Она также располагает более общими полномочиями вмешиваться в судебные разбирательства - причем не только в те, которые возбуждены в соответствии с законодательством о правах человека, - с тем чтобы обратить внимание суда на соответствующие принципы законодательства о правах человека. Этим правом можно воспользоваться с разрешения суда и если (с практической точки зрения) во внутригосударственном законодательстве заложены основы для осуществления положений международных договоров по правам человека. Если положения таких договоров действительно включены во внутригосударственное законодательство, то осуществление подобной функции, как представляется, имело бы важное значение, учитывая ее непосредственное воздействие на конкретные случаи, а также расширение опыта судей и юристов в целом.

^{54/} В настоящее время судебная система многих стран доступна лишь состоятельным людям или тем из неимущих, которые могут добиться для себя юридической помощи. Например, в Австралии разбирательство дела в суде графства или в окружном суде обходится в настоящее время не менее, чем 40 000 долл. в среднем, а в Верховном суде - не менее 60 000 долл. в среднем. Австралийская комиссия, естественно, не взимает издержек с подателей жалоб, однако в среднем расходы на одну жалобу составляют 500 дол.

ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СРЕДИ НАСЕЛЕНИЯ, ИНФОРМИРОВАННОСТЬ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И УЧАСТИЕ

Национальные комиссии играют важную роль в деле поощрения осведомленности о правах человека и, как правило, одна из их важных функций заключается в проведении просветительской деятельности среди населения и в повышении его информированности 55/. Один из аспектов этой функции непосредственно связан с рассмотрением жалоб 56/.

Ряд национальных учреждений также уделяет особое внимание организации подготовки по вопросам прав человека для государственных должностных лиц, включая сотрудников полиции и военнослужащих. (Например, большую работу в этой области проводит Филиппинская комиссия.) Цель этой деятельности заключается в создании культуры прав человека, которая способствовала бы уменьшению числа нарушений прав человека.

В то же время в большинстве стран существует настоятельная необходимость в организации просветительской деятельности по вопросам прав человека среди всего населения в целом. Замечание о том, что правовые меры сами по себе недостаточны для реализации прав человека, верно для всех категорий прав человека, независимо от того, называются ли они "гражданскими и политическими", "экономическими, социальными и культурными" или какими-либо другими на основе иных классификаций. Хотя накопленный опыт свидетельствует о том, что для осуществления различных прав могут потребоваться различные методы, ясно также и то, что нельзя пользоваться упрощенной классификацией, подразделяя права на гражданские и политические - с одной стороны, и экономические, социальные и культурные - с другой. Осуществление гражданских и политических прав зачастую требует значительных материальных средств, включая оказание помощи группам лиц, находящимся в неблагоприятном положении, с тем чтобы они могли отстаивать свои права. И наоборот, мнение о том,

55/ Эта функция ясно предусмотрена в положениях об обязанностях Австралийской национальной комиссии, содержащихся во всех законах, за соблюдение которых она отвечает. Аналогичным образом, среди первых предусмотренных законодательством функций Новозеландской комиссии по правам человека фигурирует функция, заключающаяся в "поощрении с помощью образования и пропагандистской деятельности соблюдения прав человека": пункт 1 а) статьи 5 Закона о Новозеландской комиссии по правам человека.

56/ Так, например, в Австралии Национальная комиссия провела среди молодых женщин крупную информационную кампанию по вопросам защиты, которая гарантируется в соответствии с Законом о борьбе с дискриминацией по признаку пола от домогательства на сексуальной почве, в частности в области занятости и образования. Эта кампания была проведена на основе анализа отдельных жалоб, которые свидетельствуют о том, что лишь немногие молодые женщины знают о своих правах и о способах их осуществления. Помимо методов, которые могут быть использованы для обеспечения правовой защиты от дискриминации, эта кампания преследовала также превентивную цель - оказание помощи молодым женщинам в деле предотвращения такой дискриминации.

что осуществление экономических, социальных и культурных прав зависит лишь от обеспечения надлежащих средств, является искаженным восприятием этих прав как прав человека и отрицается накопленным опытом. Несмотря на ясный принцип международного права о том, что различные категории прав неделимы 57/, по-прежнему выдвигаются аргументы о приоритетности одной или другой категории прав или, говоря более простым языком, о том, что гражданские и политические права не могут существовать до тех пор, пока не будут удовлетворены оснополагающие экономические потребности; и наоборот, что соблюдение некоторых политических прав предполагает последующее удовлетворение экономических потребностей.

Права человека должны позволять людям распоряжаться своей судьбой как индивидуально, так и коллективно. Одна из важных задач национальных учреждений, включая конкретные организации по правам человека, заключается в поощрении участия и предоставления полномочий группам общества, находящимся в неблагоприятном положении, а не в выполнении функций оторванных от населения бюрократических структур 58/.

Полномочия по проведению публичных исследований

Одна из проблем, возникающих в связи с практическим осуществлением экономических и социальных прав (а также в связи с систематической дискриминацией, затрагивающей другие права) состоит, в частности, в том, что зачастую вопросы являются слишком крупными и поэтому не могут быть отражены в рамках какой-либо жалобы, представленной частным лицом. Одно из наиболее важных и новаторских полномочий, предоставленных Австралийской комиссии, заключается в проведении публичных исследований. Это позволяет Комиссии исследовать проблемы более общего характера в области прав человека и представлять о них информацию. Как правило, в ходе публичных исследований Комиссия опрашивает свидетелей во время открытых слушаний (а также в конфиденциальном порядке, когда это необходимо), получает письменные сообщения от заинтересованных частных лиц, неправительственных организаций и правительственных учреждений, осуществляет последующий разбор и анализ выявленных фактов с учетом соответствующих международных норм в области прав человека и публикует доклад с выводами и рекомендациями, который представляется парламенту.

57/ Отметим, например, замечание почтенного судьи П.Н. Багвати: "...каждая категория прав человека необходима для осуществления другой категории. Поэтому аксиомой представляется то, что поощрение уважения и осуществления одной категории прав человека не может оправдывать отрицание другой категории прав человека": Inaugural Address, in Developing Human Rights Jurisprudence: the Domestic application of International Human Rights Norms (Report of the Judicial Colloquium, Bangalore 1988), Commonwealth Secretariat, p. xxii.

58/ В Австралии это прежде всего касается коренных народов - аборигенов и жителей островов в Торресовом проливе. Вместе с тем также существует насущная необходимость в принятии мер в отношении психически больных лиц и других групп населения, которые в течение продолжительного времени подвергаются серьезной дискриминации и унижениям.

Помимо выявления проблем, связанных с правами человека, или нарушений в этой области и представления рекомендуемых решений, публичные исследования по вопросам прав человека имеют важное воспитательное значение. Они являются особенно эффективными при рассмотрении случаев, затрагивающих людей, которые не имеют финансовых средств или социальных возможностей для представления индивидуальных жалоб.

В число важных исследований, проведенных за последнее время в Австралии, входят:

- i) национальное исследование по вопросу о бездомных детях;
- ii) местное исследование по вопросу о неоказании услуг некоторым общинам аборигенов;
- iii) национальное исследование по вопросу о насилии на почве расизма;
- iv) местное исследование, касающееся медицинского обслуживания в одной из общин аборигенов;
- v) национальное исследование по вопросу о правах человека применительно к психически больным лицам (которое еще не завершено).

(Подробная информация об этих исследованиях приводится в приложении С к настоящему документу.)

Отношения с неправительственными организациями

Хотя вопрос об отношениях с неправительственными организациями является темой отдельного заседания в рамках данного семинара, эти отношения также необходимо выделить как фактор, имеющий важное значение для эффективной деятельности любой национальной комиссии по поощрению и защите прав человека.

В состав ряда национальных учреждений входят представители общественных организаций 59/. Несколько национальных комиссий образовали с ними официальный консультативный орган, состоящий из представителей населения или общественных организаций. Например, в Мексике Национальная комиссия по правам человека имеет Совет в составе видных правозащитников, который проводит исследования и представляет рекомендации Комиссии 60/. В Австралии

59/ Например, в Национальную тоголезскую комиссию по правам человека, учрежденную в 1987 году, входит избираемый представитель Тоголезского Красного Креста и два юриста, избираемые Ассоциацией адвокатов, а также избираемые представители от женщин, молодежи, трудящихся и традиционных вождей наряду с рядом других членов: первоначальный доклад Того Комитету по правам человека, документ ООН ССРР/С/36/Add.5.

60/ Документ ООН E/CN.4/1991/23/Add.1. Кроме того, созданы органы, которые содействуют проведению непосредственных консультаций между населением и правительством. В Марокко Консультативный совет по правам человека служит форумом для проведения консультаций по вопросам прав человека между неправительственными организациями и правительством: см. документ ООН E/CN.4/1991/23.

законодательство, на основе которого была создана национальная комиссия, разрешает учреждение ряда таких комитетов для оказания консультативной помощи Комиссии. Более того, это законодательство непосредственно предусматривает учреждение правительством комитета для представления рекомендаций по вопросам, связанным с дискриминацией и обеспечением равенства при найме на работу 61/.

Помимо официальных контактов через консультативные органы или включения представителей населения в состав национальных комиссий, важное значение имеет сотрудничество с общественными организациями в целом. Во многих странах число неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека, является очень большим, что делает невозможным включение представителей всех этих организаций непосредственно в состав консультативных органов или Комиссии.

В соответствии с Уставом Австралийской национальной комиссии мы проводим работу с большим числом неправительственных организаций как в рамках долгосрочной политики в ходе регулярных консультаций, так и на повседневной основе. Можно привести несколько примеров конкретных форм такого сотрудничества:

1) Австралийская комиссия проводит, как правило, на годичной основе, регулярные официальные консультации, на которые приглашаются представители неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека. По конкретным проблемам проводятся более частые неофициальные консультации. В ходе таких консультаций неправительственные организации получают информацию, которую они могут использовать в различных сферах своей правозащитной деятельности, а также для координации своих усилий. Эти консультации также помогают Комиссии постоянно обеспечивать соответствие ее программы и методов работы интересам общества.

2) Конвенция о правах ребенка является свежим примером тесного сотрудничества между Австралийской комиссией и неправительственными организациями по вопросам, касающимся одного из международных договоров. Во-первых, оказывая консультативную помощь правительству в определении его позиции по отношению к разработке данной Конвенции, Комиссия приняла во внимание мнения, высказанные неправительственными организациями в ходе ее регулярных консультаций. Во-вторых, Комиссия обеспечила координацию деятельности группы неправительственных организаций, которые вместе с самой Комиссией проводят информационно-пропагандистскую работу среди населения по вопросам, касающимся данной Конвенции, используя национальные средства массовой информации, различные публикации и контакты с населением. Эта работа

61/ Когда правительство завершит процесс учреждения этого Комитета, в его состав войдут, помимо представителей организаций работодателей, правительства и профсоюзов, представители соответствующих групп населения, включая женщин, коренное население Австралии и инвалидов. Этот Комитет будет представлять Комиссии рекомендации по политическим вопросам в данной сфере, а также, как ожидается, будет в значительной степени содействовать осуществлению просветительской деятельности среди населения и поощрению недискриминационной практики. Его рекомендации будут иметь особое значение при рассмотрении вопросов практического осуществления принципов недискриминации в различных областях трудовой деятельности. Существует также особый Консультативный комитет по защите права на невмешательство в личную жизнь в составе представителей заинтересованных организаций, который представляет рекомендации уполномоченному по вопросам, касающимся невмешательства в личную жизнь.

имеет важное значение для обеспечения сравнительно быстрой ратификации Конвенции, поскольку у некоторых групп населения по-прежнему существуют неправительственные представления о правовых нормах в области прав человека и роли Организации Объединенных Наций. В-третьих, в настоящее время Комиссия совместно с одной из крупных национальных неправительственных организаций проводит на основе положений Конвенции анализ австралийского законодательства и практики в отношении детей, в результате которого правительству будут представлены рекомендации относительно принятия последующих необходимых мер по осуществлению данной Конвенции. Этот анализ включает обзор деятельности как неправительственных организаций, так и государственных учреждений. Собранная информация должна содействовать обеспечению того, чтобы первый доклад Австралии Комитету по правам ребенка был максимально всеобъемлющим и точным.

3) В области прав лиц с физическими, умственными, сенсорными и психическими отклонениями Австралийская комиссия работает в тесном сотрудничестве с неправительственными организациями в целях поощрения включения международных норм, касающихся защиты прав этих лиц, в национальное законодательство. Комиссия поручила одной из крупных неправительственных организаций, представляющей инвалидов, подготовить в сотрудничестве с другими неправительственными организациями, занимающимися этими вопросами, доклад о правах, которые нуждаются в более эффективной защите. После двухлетних консультаций и исследований Комиссия представила правительству предложения о законодательстве, направленном на ликвидацию дискриминации в данной области. В настоящее время Комиссия участвует в деятельности правительственного комитета, разрабатывающего такое законодательство, и продолжает консультироваться с неправительственными организациями по мере представления соответствующих предложений.

4) Неправительственные организации могут также играть важную роль в предоставлении необходимых возможностей членам групп, находящимся в неблагоприятном положении, с целью доведения их проблем до сведения национальных комиссий. Одним из конкретных примеров является проведение Австралийской комиссией публичного исследования по вопросу о правах человека применительно к лицам, страдающим психическими заболеваниями. Ввиду существования дискриминации в отношении таких лиц и случаев отказа в осуществлении их прав, а в некоторых случаях из-за состояния здоровья многие лица с психическими заболеваниями не хотят обращаться непосредственно в какой-либо официальный орган. Общественные организации внесли важный вклад в получение информации от многих лиц в рамках упомянутого исследования, выступая в качестве посредников или поощряя этих лиц к даче личных показаний. Консультативная помощь таких организаций была также ценной для Комиссии при определении ею максимально доступных процедур.

Рассмотрение конкретных проблем или общая компетенция в области прав человека

Одна из структурных особенностей, имеющая важное значение для деятельности национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, заключается в том, существует ли несколько организаций, полномочных заниматься конкретными категориями прав и/или дискриминации, или лишь одна национальная комиссия с более общей компетенцией в области прав человека.

Ряд национальных учреждений имеют компетенцию, определенную на основе любых договоров по правам человека, участником которых является соответствующее государство 62/. Компетенция Аустралийской комиссии определена на основе положений лишь тех международных документов, которые были включены в национальное законодательство, однако, как уже отмечалось, эти документы охватывают очень широкий круг прав, при этом предусматривается включение в национальное законодательство других договоров 63/.

В Канаде Комиссия по правам человека компетентна рассматривать вопросы, касающиеся дискриминации на основании самых различных признаков, включая пол, расу, религию, гражданское состояние, семейное положение, инвалидность и возраст. Она не может самостоятельно решать вопросы, касающиеся гражданских и политических или экономических, социальных и культурных прав как таковых, а компетентна рассматривать эти права лишь в той мере, в которой они затрагиваются дискриминацией. Однако в демократических и развитых в экономическом отношении странах таких, как Канада или Австралия, многие нарушения гражданских и политических или экономических, социальных и культурных прав могут включать в себя элемент дискриминации в отношении групп населения, находящиеся в неблагоприятном положении и располагающих относительно ограниченными возможностями в политической сфере 64/. Поэтому можно считать, что на практике Канадская комиссия располагает довольно широкими полномочиями в области прав человека, несмотря на тот факт, что в соответствии с Канадской хартией прав и свобод функции, касающиеся непосредственного осуществления гражданских и политических прав как таковых (а также некоторых экономических, социальных и культурных прав, в частности прав аборигенов и языковых прав), закреплены в отдельности за судами.

62/ Например, Турецкая комиссия по проведению исследований в области прав человека: см. документ ООН E/CN.4/1991/23/Add.1; Филиппинская комиссия по правам человека и Гватемальский поверенный в вопросах прав человека: см. документ ООН E/CN.4/1991/23.

63/ Австралийская комиссия компетентна рассматривать вопросы, касающиеся дискриминации по признакам пола или расы в самых различных областях, а также дискриминации по другим признакам, включая религию, национальное происхождение или гражданство, социальное происхождение, политические убеждения, сексуальные предпочтения, гражданское состояние, судимость, заболевания, профсоюзную деятельность, возраст, физические недостатки или любой вид инвалидности, в том что касается трудоустройства; она также компетентна рассматривать вопросы, касающиеся гражданских и политических прав, прав детей и прав инвалидов. Уполномоченный по вопросам, касающимся соблюдения права на невмешательство в личную жизнь, также является членом комиссии и осуществляет свои функции при поддержке персонала комиссии.

64/ Так, в Австралии, несмотря на то, что гражданские и политические права в целом хорошо соблюдаются, на практике существуют группы населения, такие как аборигены, лица с физическими недостатками, многие дети и в ряде случаев лица, являющиеся выходцами из неанглоговорящих стран, чьи гражданские и политические права могут ущемляться. В большинстве случаев, хотя и не всегда, права человека большинства населения, наделенного политической властью, обычно достаточно эффективно защищаются благодаря демократическим политическим процессам.

В Новой Зеландии Комиссия по правам человека компетентна рассматривать вопросы, касающиеся прав человека в целом, и располагает конкретными полномочиями в вопросах, связанных с дискриминацией по признакам пола, гражданского состояния и религиозных или этических убеждений. Решения по вопросам, касающимся расовой дискриминации, принимаются посредником в области межрасовых отношений, который является членом Комиссии по правам человека, однако осуществляет отдельные функции, предусмотренные законодательством, и имеет в своем распоряжении необходимых сотрудников. В Новой Зеландии и в ряде других стран также существуют отдельные омбудсмены по вопросам, касающимся детей.

В Соединенном Королевстве Комиссия по равным возможностям компетентна рассматривать вопросы, касающиеся дискриминации по признаку пола, а Комиссия по обеспечению равенства между представителями различных рас - вопросы, касающиеся расовой дискриминации, однако национальной комиссии, занимающейся вопросами прав человека в целом, не существует 65/.

В Швеции, как уже отмечалось, имеется ряд омбудсменов. Омбудсмен по борьбе с этнической дискриминацией рассматривает вопросы, касающиеся расовой дискриминации на рынке труда и в других сферах общественной жизни. Омбудсмен по равным возможностям занимается вопросами, связанными с дискриминацией по признаку пола. Компетенция парламентского омбудсмана не предусматривает конкретных полномочий, связанных с защитой прав человека, однако включает в себя некоторые аспекты правозащитной деятельности в рамках более общих функций по осуществлению контроля за деятельностью государственных органов власти 66/. В Финляндии также имеется отдельный омбудсмен по вопросам равенства, занимающийся вопросами дискриминации по признаку пола 67/.

Накопленный нами опыт свидетельствует о том, что единый орган, занимающийся всеми вопросами, связанными с правами человека, имеет ряд преимуществ перед отдельными органами, деятельность которых связана со случаями дискриминации, проводимой по различным признакам, и с рассмотрением других аспектов прав человека 68/.

В тех случаях, когда различными видами дискриминации занимается единая комиссия, существует возможность более четкого определения взаимосвязи и сходств между различными вопросами, связанными с дискриминацией. Это имеет ряд последствий:

- a) Деятельность такой комиссии способствует сотрудничеству между представителями различных групп, находящихся в неблагоприятном положении, и обеспечивает заинтересованность каждой такой группы в защите прав других групп.

65/ Между этим фактом и относительно большим числом случаев, касавшихся Соединенного Королевства, которые находились на рассмотрении Европейской комиссии по правам человека, может существовать определенная взаимосвязь.

66/ Документ ООН CCPR/C/58/Add.7.

67/ См. документ ООН E/CN.4/1991/23.

68/ Ряд этих вопросов затрагивался в работе Тернопольского, стр. 169 оригинала.

- b) Позиция такой комиссии по правам человека с политической точки зрения является, следовательно, более прочной. Это может иметь важное значение, поскольку время от времени активная деятельность по защите прав человека неизбежно приводит к возникновению разногласий с существующими влиятельными политическими силами.
- c) Опыт и результаты, полученные в одной области дискриминации, как с точки зрения правового толкования, так и в плане принятия практических мер, зачастую будут иметь важное значение в других областях.
- d) Существование единого органа позволяет обеспечить более эффективное использование ресурсов и опыта специалистов, в том числе в области правовых норм, касающихся прав человека.

Другой очень важной особенностью единого органа по правам человека является то, что его деятельность препятствует появлению впечатления о том, что антидискриминационное законодательство неоправданно предоставляет особые права отдельным группам населения 69/. Более конструктивный и менее противоречивый подход состоит в том, что правовые нормы в области прав человека существуют с целью обеспечения равного права всех лиц на пользование правами человека, включая представителей меньшинств, которые особенно нуждаются в защите. Он также подтверждает тот факт, что в международном праве равенство и недискриминация являются неотъемлемой частью прав человека, а не отдельными ценностями 70/. Целесообразность этого подхода особенно подчеркивается на примере таких стран (например, Австралия и Новая Зеландия), в которых один и тот же орган отвечает за соблюдение антидискриминационного законодательства и наделен более конкретными полномочиями, связанными с гражданскими и политическими правами.

Преимущество отдельных органов, занимающихся конкретными видами дискриминации и отдельными правами человека, заключается в том, что они обеспечивают уделение рассматриваемым вопросам должного внимания (например, вопросам дискриминации по признаку пола или правам коренных народов) и могут содействовать тому, чтобы соответствующие вопросы в каждой области рассматривались лицами, имеющими необходимый опыт и заинтересованность. Вместе с тем, как представляется, эти аспекты могут столь же полно быть учтены в результате создания единого коллегиального органа, назначаемые сотрудники которого имели бы конкретные обязанности. Разумеется, в рамках единого органа необходимо обеспечить, чтобы каждой проблеме уделялось надлежащее внимание и для ее решения обеспечивались соответствующие ресурсы с учетом существующих

69/ В этой связи немало критических замечаний, обусловленных недостаточной информированностью, было сделано в Австралии, например на начальном этапе применения законодательства, направленного на предотвращение дискриминации по признакам расы и пола.

70/ См. также упоминавшуюся работу судьи Уолласа, стр. 159 оригинала. Это особенно важно подчеркнуть в отношении стран, применяющих нормы общего права, в которых существует тенденция рассматривать права человека лишь с точки зрения гражданских свобод. В той же работе судья Уоллас отмечал, что Новозеландская комиссия выражала мнение о том, что ее компетенция в вопросах, касающихся дискриминации, является слишком узкой: стр. 160 оригинала.

потребностей. Несомненно, то, насколько комплексной будет являться такая деятельность на практике, в определенной степени зависит от существующих в стране условий, включая мнения по данному вопросу находящихся в неблагоприятном положении групп населения, имеющих к этому наиболее непосредственное отношение.

ОТНОШЕНИЯ С КОНКРЕТНЫМИ ЛИЦАМИ

1. Жалобы, представляемые отдельными лицами

Хотя в некоторых странах основная функция учреждений, занимающихся вопросами соблюдения конкретных прав человека, заключается в представлении рекомендаций правительству по вопросам, касающимся проведения политики и принятия законодательства, является общепризнанным тот факт, что одной из важных функций комиссий по правам человека является рассмотрение жалоб, представляемых отдельными лицами 71/. (Как уже отмечалось, рассмотрение жалоб, представляемых отдельными лицами, также является одной из основных функций омбудсмена.)

2. Меры, направленные на защиту интересов определенного класса, и жалобы, представляемые от имени групп

В ряде стран существует положение, в соответствии с которым лицо, являющееся жертвой дискриминации или другого нарушения прав человека, может представлять жалобу не только от себя лично, но и от имени других лиц, находящихся в аналогичном положении 72/. В Австралии в Законе о борьбе с дискриминацией по признаку пола 73/ перечисляется ряд факторов, позволяющих рассматривать ту или иную жалобу в качестве касающейся интересов определенной группы: когда жалобщик представляет группу, которая является затронутой или может быть затронутой; когда жалобщик был сам затронут обжалуемыми действиями; когда группа тех или иных лиц является столь большой, что рассмотрение представленного вопроса лишь путем объединения ряда конкретных лиц, имеющих отношение к данной жалобе, является нецелесообразным; когда существуют правовые или практические вопросы, затрагивающие представителей

71/ Это имеет место в случае независимых комиссий, имеющих определенные законодательством конкретные функции в вопросах, касающихся прав человека и/или дискриминации, например, в случае комиссий, существующих в Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Филиппинах, Того и Соединенном Королевстве; ряда органов, созданных в рамках государственных учреждений, таких, как Мексиканская национальная комиссия по правам человека, учрежденная при министерстве внутренних дел; а также в случае ряда органов, непосредственно связанных с национальными парламентами, как, например, в Эквадоре, Гватемале и Турции.

72/ Примеры таких положений могут быть найдены в статье 40(4) Закона о Канадской комиссии по правам человека и в статьях 50, 70, 71 и 72 австралийского Закона о борьбе с дискриминацией по признаку пола. Статья 61 вышеупомянутого Закона также наделяет Комиссию полномочиями самостоятельно принимать решения о том, что ряд тех или иных жалоб, представленных отдельными лицами, следует рассматривать совместно.

73/ Статья 70(2).

всей группы; когда требования жалобщика являются характерными для требований всей группы; когда представление большого числа жалоб может вызвать нежелательные последствия; и когда основания обжалуемых действий, как представляется, применимы ко всей группе, в связи с чем становится целесообразным удовлетворение интересов всей группы в целом. Вместе с тем в той же самой статье говорится, что представленный вопрос может рассматриваться в качестве затрагивающего интересы группы лиц только в тех случаях, когда соответствующее ходатайство представляется судьей, рассматривающим данное дело.

Положение о жалобах, касающихся групп, способствует обеспечению того, чтобы в процессе рассмотрения жалоб социальные проблемы более общего характера рассматривались не только на индивидуальной основе. Проблемы, возникающие при использовании подхода, предусматривающего рассмотрение жалоб исключительно на индивидуальной основе, уже отмечались. В частности, положительное рассмотрение индивидуальной жалобы может не всегда являться достаточным для изменения широко распространенной дискриминационной практики, а ущерб, причиненный какому-либо одному лицу (а следовательно, и размер возможной компенсации), может оказаться недостаточным для того, чтобы даже оправдать принятие каких-либо мер. Жалоба, касающаяся группы населения, может также способствовать сокращению разрыва с точки зрения материальных возможностей между отдельными жалобщиками, с одной стороны, и крупными учреждениями, такими, как корпорация или государственный орган, - с другой. Как представляется, жалобы, касающиеся групп, являются особенно целесообразными в случаях косвенной дискриминации, когда то или иное требование, которое кажется недискриминационным, на самом деле оказывает несоразмерное и неоправданное воздействие на какую-либо группу, находящуюся в неблагоприятном положении.

3. Жалобы, представляемые третьими сторонами или неправительственными организациями

Наиболее уязвимые члены общества могут не иметь возможностей представить жалобу или поручить другим лицам сделать это от их имени по причине именно тех обстоятельств, в силу которых они являются уязвимыми. Это касается, например, лиц, содержащихся под стражей инкоммуникадо, лиц, страдающих серьезными физическими, умственными или психическими недостатками, или лиц, чья правоспособность в силу тех или иных причин является ограниченной. Немаловажно отметить, что к последней группе принадлежат дети.

Эти трудности в определенной степени компенсируются положениями, разрешающими ряду национальных комиссий получать жалобы от третьих лиц или неправительственных организаций 74/. В ряде случаев предусмотрены более конкретные положения в отношении жалоб, представляемых профсоюзами 75/.

74/ Это имеет место, например, в случае Национальной комиссии по правам человека в Того: см. документ ООН ССРР/С/36/Add.5; а также Канадской комиссии по правам человека: Закон о Канадской комиссии по правам человека, статья 40(1).

75/ Это предусматривается в Австралии на основании статьи 50 Закона о борьбе с дискриминацией по признаку пола и статьи 22 Закона о борьбе с расовой дискриминацией. В Законе о Комиссии по правам человека и равным возможностям не содержится никаких ограничений в отношении того, кто именно может представлять жалобы, что предполагает возможность представления жалоб третьими сторонами, неправительственными организациями и профсоюзами.

Наличие конкретных положений, разрешающих третьим сторонам и неправительственным организациям представлять жалобы, является желательным с целью избежания полемики технического характера по вопросу о том, кто именно имеет соответствующий "статус" для представления жалоб. В тех случаях, когда возможность подачи таких жалоб существует, представляется, что также было бы желательно уточнить, что жалобу не следует направлять в тех случаях, когда лицо, от чьего имени она делается, не желает этого 76/.

4. Могут ли комиссии самостоятельно проводить расследования?

Ряд национальных учреждений по правам человека компетентны самостоятельно расследовать возможные случаи дискриминации или других нарушений прав человека, даже если ими не было получено официальной жалобы 77/.

Эти полномочия имеют важное значение, учитывая то, что многие слои населения по-прежнему имеют в лучшем случае неполное представление о своих правах и о путях их осуществления; что уязвимые группы или лица, являющиеся жертвами нарушений прав человека (например, заключенные или лица, страдающие психическими заболеваниями), не всегда имеют действенные организации, представляющие их интересы, или адвокатов, выступающих от их имени; и что лица или группы, являющиеся жертвами нарушений прав человека, могут не хотеть обращаться с жалобами к какому-либо официальному органу.

76/ Это предусмотрено в Канаде; на основании статьи 40(1) Закона о Канадской комиссии по правам человека, а также в Австралии на основании статьи 20(2) Закона о Комиссии по правам человека и равным возможностям.

77/ Например, Филиппинская комиссия по правам человека может расследовать те или иные случаи по своей собственной инициативе: см. документ ООН E/CN.4/1991/23. Статья 40(3) Закона о Канадской комиссии по правам человека предусматривает, что Комиссия может самостоятельно проводить расследования в тех случаях, когда она имеет "разумные основания" полагать, что то или иное лицо осуществляет дискриминационную практику. Австралийская комиссия полномочна проводить расследования во всех случаях, "когда она находит это целесообразным": статья 20(1) Закона о Комиссии по правам человека и равным возможностям; или в случае дискриминации по признаку расы или пола, "когда Комиссия считает, что то или иное лицо совершило противозаконный акт", согласно положениям статьи 24 Закона о борьбе с расовой дискриминацией и статьи 52 Закона о борьбе с дискриминацией по признаку пола.

ОТНОШЕНИЯ С ГОСУДАРСТВОМ

В настоящем документе отмечались различные виды учреждений:

- учреждения, созданные по решению парламента и включающие в себя членов законодательных органов;
- учреждения, созданные в рамках государственных ведомств, таких, как министерство внутренних дел или министерство иностранных дел;
- учреждения, созданные на основании законов.

Учреждения двух первых видов можно рассматривать в качестве имеющих определенные преимущества в связи с тем, что они имеют более непосредственное отношение к процессу разработки законодательства и принятия решений.

Вместе с тем, важной особенностью отдельной комиссии, созданной на основании закона, является ее большая степень независимости от правительства. Например, хотя в Австралии функции национальной комиссии включают представление рекомендаций правительству, в соответствии с законодательством она является независимой, и правительство не руководит ее деятельностью, включая деятельность по рассмотрению жалоб и проведению исследований на национальном или местном уровне. Эта независимость играет решающую роль в обеспечении эффективности деятельности Комиссии 78/.

КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ МНЕНИЯ ИЛИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ

Как правило, омбудсмены и аналогичные учреждения не принимают обязательных решений, а либо передают рассматриваемые дела судам или другим органам, которые компетентны принимать такие решения, либо представляют необязательные рекомендации государственному органу, чьи действия являются предметом жалобы, или парламенту.

Как представляется, ряд других учреждений, занимающихся более конкретными вопросами прав человека, также компетентны представлять лишь консультативные заключения. Главная роль рекомендаций, представляемых такими учреждениями, заключается в мобилизации общественного мнения 79/. Поэтому для того чтобы

78/ Новозеландская комиссия рассматривает свою собственную независимость в качестве имеющей столь же важное значение: см. работу судьи Уолласа, стр. 157 оригинала.

79/ Это отмечалось, например, Мексикой в отношении ее Национальной комиссии по правам человека: "Сила ее рекомендаций заключается в соображениях морального характера и обусловлена степенью доверия, которым пользуется комиссия в обществе, а также усиливается тем фактом, что несоблюдение ее рекомендаций будет отмечаться в ее периодических публичных докладах, что будет означать большие политические издержки для соответствующего органа": документ ООН E/CN.4/1991/23/Add.1, пункт 2.

деятельность таких учреждений являлась эффективной, необходимо, чтобы их доклады и рекомендации становились достоянием гласности и чтобы эта деятельность не подлежала контролю со стороны правительства 80/.

В ряде случаев рекомендации, представляемые национальными учреждениями по правам человека, носят обязательный характер в некоторых областях (или при таких учреждениях существуют специальные суды, решения которых являются обязательными), тогда как в других областях их рекомендации могут рассматриваться лишь как консультативные заключения. Как правило, проводится различие между определенными видами дискриминации, которые считаются незаконными и в отношении которых могут приниматься обязательные решения, и другими вопросами, касающимися прав человека, в отношении которых могут приниматься лишь соображения консультативного характера. Так обстоит дело, например, в Новой Зеландии. В Австралии решения, принимаемые на основании Закона о борьбе с дискриминацией по признаку пола, Закона о борьбе с расовой дискриминацией и ряда положений Закона о соблюдении права на невмешательство в личную жизнь, имеют обязательную силу 81/. В случаях дискриминации, проводимой по другим признакам, таким, как инвалидность, сексуальные предпочтения и возраст (которые представляют собой дополнительные основания для проведения дискриминации, оговоренные в статье 1 Конвенции о предупреждении дискриминации в области занятости и профессиональной деятельности), а также в случаях, касающихся прав, предусмотренных в Международном пакте о гражданских и политических правах, Декларации о правах ребенка и Декларациях Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, комиссия компетентна лишь представлять соответствующие доклады и делать рекомендации 82/.

Полномочия по принятию рекомендаций необязательного характера и опыт, накопленный в применении законодательства на основании этого принципа, могут в некоторых случаях быть полезными в качестве переходной меры до принятия законодательства, предусматривающего обязательные положения о средствах правовой защиты. Эта модель позволяет проводить в течение определенного времени просветительскую деятельность среди населения до принятия законодательства, содержащего обязательные положения, и предоставляет государственным учреждениям, нанимателям и другим заинтересованным сторонам период времени, в течение которого они могут соответствующим образом изменить свою практику. Она может также способствовать обнаружению проблем, связанных с применением законодательства, до принятия обязательных положений. В частности, для применения международно-правовых норм в национальном законодательстве важное значение может иметь представление судьям определенных рекомендаций, касающихся толкования правовых норм в области прав человека в тех случаях, когда они не имеют опыта в толковании и применении соответствующих правовых положений.

80/ В Австралии комиссия по правам человека и равным возможностям представляет доклады Генеральному прокурору, который обязан препроводить их парламенту: статья 46 Закона о комиссии по правам человека и равным возможностям. Кроме того, функции комиссии, заключающиеся в повышении информированности населения и в проведении обсуждений вопросов, касающихся прав человека, позволяют ей самостоятельно публиковать доклады.

81/ Как уже отмечалось, в случаях дискриминации по признаку пола или расы для осуществления принятых комиссией рекомендаций, которые не предполагают незамедлительного выполнения, требуются соответствующие решения судебных органов.

КОЛЛИЗИИ ПОЛОЖЕНИЙ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ КОМПЕТЕНЦИИ**1. Национальные комиссии и суды**

Как уже отмечалось, в ряде стран одновременно существуют национальная комиссия по правам человека или аналогичный орган, компетентный принимать жалобы, и законодательство о правах, соблюдение положений которого может обеспечиваться при помощи судов. В случае возникновения коллизий между соответствующими сферами компетенции предполагается, что жалобщики могут обращаться к тому учреждению, которое, по их мнению, может скорее всего удовлетворить их претензии, хотя, как уже отмечалось выше, существование проблем, связанных с реальным доступом к судам представителей групп, находящихся в неблагоприятном положении (а во многих странах - для всех граждан, за исключением немногочисленных групп), означает, что обращение к национальной комиссии может по-прежнему являться единственным из имеющихся эффективных средств правовой защиты.

Как и в случае административных органов, деятельность национальных комиссий, созданных на основании соответствующего законодательства в области прав человека, включая их толкование этого законодательства, как правило, контролируется судами. Однако в конкретных случаях, когда комиссии не обязаны непосредственно выполнять принятые судом решения, они могут придерживаться широкого подхода, основанного в большей степени на учете целей законодательства, тогда как суды (по меньшей мере в странах, использующих нормы общего права) могут более скрупулезно следовать более строгим правилам правового толкования, существующим на национальном уровне.

Одна из сфер, в которой могут возникать противоречия, связана с подходами к принятию конкретных мер, направленных на поощрение равенства групп, находящихся в неблагоприятном положении. В некоторых случаях суды, придерживающиеся формального подхода к антидискриминационному законодательству, могут рассматривать такие меры в качестве представляющих собой "обратную дискриминацию" 82/.

Одним из интересных механизмов для обеспечения того, чтобы суды, придерживающиеся формального подхода к антидискриминационному законодательству, не запрещали те меры, которые фактически не являются дискриминационными (без осуществления слишком значительных отступлений от законодательства), является положение, которое закреплено в австралийском Законе о борьбе с дискриминацией по признаку пола и предоставляет Комиссии по

82/ За последнее время комиссия рекомендовала принять законодательство, предусматривающее возможность принятия обязательных решений в случаях, касающихся проведения дискриминации по ряду дополнительных признаков, включая возраст и инвалидность. Как уже отмечалось в этом документе, в настоящее время федеральное правительство в консультации с комиссией подготавливает законодательство по вопросам, касающимся инвалидности.

83/ Обсуждение проблем в этой области см., например, в работе W. Sadurski, "Gerhardy v. Brown v. the concept of discrimination", (1985) 11 Sydney Law Review.

правам человека и равным возможностям полномочия позволять делать отступления от положений упомянутого Закона. Эти полномочия должны осуществляться в соответствии с целями законодательства и подлежат судебному контролю, с тем чтобы они не использовались для ограничения защиты, обеспечиваемой законодательством в случаях дискриминации. Полномочия разрешать делать отступления также имеют определенное значение для избежания неправильных толкований антидискриминационного законодательства в судах, рассматривающих споры в промышленном секторе. В других странах аналогичная цель достигается благодаря положениям, позволяющим комиссиям по правам человека или по борьбе с дискриминацией проверять тот факт, что та или иная мера или программа, отвечающая интересам группы, находящейся в неблагоприятном положении, или меры, принятые в соответствии с определенными руководящими принципами, являются разрешенными.

2. Комиссии по правам человека, омбудсмены и другие учреждения

Во многих случаях, когда жалоба, касающаяся прав человека, представлена в отношении какого-либо государственного учреждения, соответствующий вопрос может быть рассмотрен либо комиссией по правам человека, либо омбудсменом, если в стране существуют оба данных учреждения. В таких случаях необходимо, чтобы одно учреждение имело возможность передавать жалобы другому и чтобы они поддерживали друг с другом прочные контакты. В Австралии в тех областях, в которых в рассмотрение соответствующих вопросов были бы вовлечены как Комиссия по правам человека, так и омбудсмен, каких-либо значительных коллизий полномочий не возникло.

3. Коллизии между федерацией и штатами

Подробное рассмотрение вопроса о функционировании учреждений по правам человека в федеральных системах не входит в сферу охвата настоящего документа. Вместе с тем важное значение имеет то обстоятельство, чтобы в тех случаях, когда механизмы и законодательство, касающееся прав человека, существуют как на уровне федерации, так и на уровне штатов или провинции, осуществлялась эффективная координация, с тем чтобы заинтересованные лица не лишались средств правовой защиты в результате коллизии сфер компетенции и чтобы более эффективные или подходящие положения или процедуры на одном уровне не заменялись менее подходящими мерами, принимаемыми на другом.

В Австралии в соответствии с Конституцией федеральный закон заменяет любой несоответствующий закон штата 84/. В Законе о дискриминации по признаку пола и в Законе о расовой дискриминации содержатся положения, указывающие судам, что федеральный закон не заменяет никакой закон штатов, который может действовать совместно с федеральным законом и который в каждом случае преследует цели соответствующей международной конвенции 85/.

84/ Статья 109.

85/ Конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин и Конвенция о ликвидации расовой дискриминации.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Юрисдикцию комиссии по правам человека необходимо определить как можно шире.
2. Эта юрисдикция должна включать контроль за соблюдением страной международных договоров о правах человека и подготовку докладов. Национальные комиссии должны участвовать в подготовке и представлении докладов страны в соответствии с договорами о правах человека.
3. Предпочтительно, чтобы устав комиссии определялся законом или Конституцией.
4. В уставе комиссии должна оговариваться ее независимость, включая определение сроков назначения ее членов.
5. Если в стране действует несколько учреждений по правам человека, то их деятельность должна четко координироваться.
6. Желательная модель включает возможно большую степень интеграции ответственности в отношении различных типов прав человека и дискриминации с конкретными законодательными и институциональными положениями о защите и поощрении прав особо обездоленных и уязвимых групп.
7. Национальная комиссия по правам человека должна иметь право консультироваться и сотрудничать с неправительственными организациями. Было бы желательным, если бы при комиссиях по правам человека создавались официальные консультативные органы или другие структуры для обеспечения тесных контактов с НПО.
8. Национальные комиссии должны быть уполномочены работать и консультироваться с международными организациями и другими национальными комиссиями.
9. Национальные комиссии должны обладать широкими полномочиями по поощрению и пропаганде прав человека.
10. Национальные комиссии должны обладать полномочиями по осуществлению обзора существующего и предлагаемого законодательства на предмет его соответствия правам человека и рекомендовать законодательные и другие меры для защиты прав человека.
11. Национальным комиссиям принадлежит ведущая роль в обеспечении эффективных и доступных средств судебной защиты в случаях дискриминации и нарушений прав человека. Поэтому национальные комиссии должны быть уполномочены получать жалобы от отдельных лиц от их собственного имени; от отдельных лиц, представляющих себя и других лиц, пострадавших таким же образом ("групповые заявления"); от третьих сторон; и от НПО, включая профсоюзы и другие представительные организации.
12. Национальные комиссии должны также обладать полномочиями проводить более широкие расследования, включая проведение публичных опросов со сбором показаний и подготовкой публичного доклада.

13. Национальные комиссии должны быть уполномочены проводить расследования по своей собственной инициативе.

14. Процедуры по представлению жалоб и их рассмотрению должны быть как можно проще, доступней и дешевле. Следует предусмотреть возможность для комиссий пытаться урегулировать жалобы путем примирения. Конфиденциальность процесса примирения является важным фактором обеспечения его эффективности.

15. Необходимо также предусмотреть передачу жалоб комиссией по правам человека другим учреждениям, включая суды и омбудсмена (там, где существуют отдельные управления омбудсмена) в надлежащих случаях.

16. Комиссия должна иметь право собирать показания и требовать предъявления документов и других доказательств в целях своих расследований.

17. В тех случаях, когда жалобу нельзя урегулировать путем примирения, необходимо предусмотреть возможность публикации заключения. Предпочтительнее, чтобы подобное заключение в первую очередь делалось комиссией по правам человека или специальным трибуналом по правам человека.

18. Необходимо предусмотреть эффективные и доступные средства реализации заключений комиссии или трибунала.

19. В некоторых случаях, в зависимости от национальных условий с учетом других существующих учреждений, целесообразно было бы придавать рекомендациям комиссии по правам человека необязательный, а консультативный характер.

20. В тех случаях, когда заключения или рекомендации комиссии по правам человека носят консультативный, а необязательный характер, они должны обнародоваться. В частности, необходимо предусмотреть представление докладов национальных комиссий законодательным органам.

21. Учитывая ту ценную работу, которую уже осуществила Организация Объединенных Наций в деле оказания технической помощи, следует предложить Центру по правам человека расширить свою работу в этой области, уделяя особое внимание:

- a) подготовке Справочника национальных учреждений,
- b) проведению исследования по национальным учреждениям, включая
- c) рассмотрение методов подготовки эффективной базы данных для использования ее национальными учреждениями.

ДОБАВЛЕНИЕ А:

**НЕПОЛНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ
ПО ПОощРЕНИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Австралия, Комиссия по правам человека и обеспечению равных возможностей

Алжир, Национальное управление по правам человека

Бенин, Комиссия по правам человека

Гватемала, Комиссия по правам человека Конгресса Республики

Гватемала, Прокурор по правам человека

Индия, Комиссия по кастам и установленным племенам

Камерун, Национальная комиссия по правам человека

Канада, Комиссия по правам человека

Марокко, Национальный консультативный совет по правам человека

Мексика, Национальная комиссия по правам человека

Нигерия, Комиссия по жалобам населения

Новая Зеландия, Комиссия по правам человека

Новая Зеландия, Управление по вопросам примирения в расовых отношениях

Новая Зеландия, Омбудсмен по делам детей

Норвегия, Комиссар по обеспечению равных возможностей

Норвегия, Омбудсмен по делам детей

Норвегия, Комитет по правам человека

Российская Федерация, Комиссия по правам человека

Сенегал, Национальный комитет по правам человека

Соединенное Королевство, Комиссия по обеспечению равных возможностей

Соединенное Королевство, Комиссия по расовому равноправию

Танзания, Постоянная комиссия по расследованиям

Того, Национальная комиссия по правам человека

Тунис, Национальный комитет по правам человека и основным свободам

Турция, Комиссия по расследованиям в области прав человека

Филиппины, Комиссия по правам человека

Финляндия, Комитет по международным правам человека

Финляндия, Омбудсмен по вопросам равноправия

Франция, Национальная консультативная комиссия по правам человека

Чили, Национальный комитет по правам человека

Швеция, Комиссия по обеспечению равных возможностей

Швеция, Омбудсмен по обеспечению равных возможностей

Эквадор, Специальная комиссия Национального конгресса по правам человека

Япония, Управление по гражданским свободам

ДОБАВЛЕНИЕ В:

**СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ АВСТРАЛИЙСКОЙ КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ**

Комиссия по правам человека и обеспечению равных возможностей № 125.1986

Функции комиссии

11.(1) Комиссия выполняет следующие функции:

- a) те функции, которые возложены на комиссию Законом о расовой дискриминации 1975 года, Законом о дискриминации по признаку пола 1984 года либо любым иным законодательным актом;
- b) такие функции, которые должны выполняться комиссией в соответствии с действующим положением согласно статье 16;
- c) такие функции, которые могут быть возложены на комиссию любым государственным законодательным актом и в отношении которых министр сделал заявление согласно статье 18;
- d) функции, возложенные на комиссию согласно статье 31;
- e) по изучению законодательных актов и (при соответствующей просьбе министра) проектов законодательных актов с целью выявления возможного или имеющегося несоответствия или противоречия этих законодательных актов либо проектов законодательных актов - в зависимости от случая - какому-либо праву человека, и представлять доклад министру о результатах любого подобного изучения;
- f) по проведению расследования любого действия или практики, которые могут не соответствовать или противоречить любому праву человека, и
 - i) когда комиссия сочтет это необходимым, пытаться путем примирения добиваться урегулирования вопросов, вызвавших необходимость проведения расследования; и
 - ii) когда комиссия считает, что действие или практика не соответствуют или противоречат какому-либо праву человека, а комиссия не сочла необходимым попытаться добиться урегулирования проблем, вызвавших необходимость проведения расследования, либо попыталась, но безуспешно, представить доклад министру в отношении проведенного расследования;
- g) поощрять понимание и признание, а также публичное обсуждение прав человека в Австралии;
- h) осуществлять научно-исследовательские и просветительские программы и другие программы от имени Содружества в целях поощрения прав человека и координировать любые подобные программы, осуществляемые любыми другими лицами либо властями от имени Содружества;

- j) по своей инициативе либо по просьбе министра представлять доклад министру в отношении законов, которые необходимо принять парламентом, либо действий, которые необходимо предпринять Содружеством по вопросам, связанным с правами человека;
- k) по своей инициативе или по просьбе министра представлять доклады министру в отношении мер (если таковые необходимы), которые, по мнению комиссии, Австралия должна принять для соблюдения положений пакта, деклараций или любого соответствующего международного договора;
- m) по собственной инициативе или по просьбе министра изучать любые соответствующие международные договоры с целью выявления любых несоответствий между этим договором и пактом, декларациями или любыми другими соответствующими международными договорами и представлять доклад министру о результатах любого подобного изучения;
- n) разрабатывать и публиковать, как комиссия сочтет необходимым, руководящие принципы по предотвращению такого вида действий или практики, в отношении которых комиссия выполняет функции согласно пункту f);
- o) когда комиссия сочтет это необходимым, с разрешения суда, рассматривающего дело, и в соответствии с любыми условиями, указанными этим судом, участвовать в судебном разбирательстве, связанном с вопросами прав человека;
- p) делать все необходимое или способствующее выполнению любой из вышеперечисленных функций.

2. Комиссия

- a) не рассматривает законодательный акт или проект законодательного акта как не соответствующий либо противоречащий любому праву человека в смысле пункта 1 e) по причине включения в этот законодательный акт или проект законодательного акта положения, нацеленного лишь на обеспечение надлежащего поощрения определенных лиц либо групп лиц, с тем чтобы позволить им пользоваться правами человека наравне с другими лицами; или
- b) не рассматривает действие либо практику как не соответствующую либо противоречащую любому праву человека в смысле пункта 1 f) в том случае, если это действие либо практика осуществляются с единственной целью, упомянутой в пункте a) данного подраздела.

Примечание: в пунктах 11 (1) b) и c) речь идет о функциях в соответствии с соглашениями о сотрудничестве с правительствами штатов. Статья 31 возлагает на комиссию функции в отношении дискриминации при приеме на работу, подобные тем функциям, которые возлагаются статьей 11 в отношении прав человека.

ДОБАВЛЕНИЕ С:

ПУБЛИЧНЫЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АВСТРАЛИИ

* ПРИМЕЧАНИЕ: Доклады по каждому из перечисленных расследований можно будет получить на семинаре.

1. РАССЛЕДОВАНИЕ ПО ДЕЛУ ТУМЕЛА

Первым публичным расследованием, проведенным австралийской комиссией по правам человека и обеспечению равных возможностей, было местное расследование экономических и социальных прав общины аборигенов тумела - в соответствии с нормами, изложенными в Конвенции ликвидации всех форм расовой дискриминации. В ходе расследования были проведены слушания на месте (вблизи границы между Новым Южным Уэльсом и Квинслендом) и получены показания отдельных членов общин аборигенов и неаборигенов, местных общинных организаций и руководителей, а также представителей федеральных и местных властей и властей штатов. В течение многих лет эта община жила в условиях бедности, дискриминации и недостаточного обеспечения службами. Жилищные условия, здравоохранение, образование, водоснабжение и другие основные службы были далеки от удовлетворительных (как и во многих других общинах аборигенов) и значительно хуже тех условий, в которых проживало белое население в соседних городах.

Расследование выявило серьезные проблемы в координации, распределении и выполнении обязанностей между различными правительственными департаментами и различными уровнями управления. (Эти проблемы оказывают пагубное влияние на общины аборигенов во многих других частях Австралии).

Результатом этого расследования явилось значительное улучшение обслуживания местной общины. Однако комиссия выразила озабоченность тем, что в других общинах подобные проблемы не решаются. Поэтому мы осуществляем новый проект по обеспечению надлежащим водоснабжением всех отдаленных общин аборигенов. Комиссия подходит к этой проблеме не как к абстрактной технической проблеме, а решает ее на основе консультаций с соответствующими общинами. Как и в случае с самим расследованием по делу тумела, заявление комиссии об осуществлении этого проекта встретило положительную реакцию правительства еще до того, как комиссия опубликовала результаты своего расследования.

2. РАССЛЕДОВАНИЯ ПО ДЕЛУ БЕЗДОМНЫХ ДЕТЕЙ

Расследование по делу бездомных детей проводилось в рамках всей страны в соответствии с принципами Декларации о правах ребенка (в которой говорится о том, что дети имеют право на особую защиту, надлежащее жилище, на защиту от заброшенности, жестокого обращения и эксплуатации). Доклад по этому расследованию был представлен федеральному правительству и парламенту в феврале 1989 года, а затем опубликован. Расследование не просто выявило проблему, затрагивающую десятки тысяч детей, оно отметило недостаточность мер со стороны правительства и предложило рекомендации по исправлению положения. В некоторых из этих рекомендаций подробно описываются возможные социальные программы.

(Такая степень вмешательства с детальным изложением политики оказалась необходимой для определения содержания соответствующих экономических и социальных прав.)

Практическое осуществление прав, связанное с использованием значительных государственных ресурсов, требует соответствующих политических мер. Тот факт, что это расследование касалось прав человека, в значительной степени определил уровень отклика на расследование проблем бездомных детей - в ходе публичных и политических дискуссий, а также в рамках уже осуществленных или предлагаемых программ (федеральное правительство за четыре года выделило на эти цели 100 млн. долларов). Таким образом, выявление серьезного нарушения основополагающих международных стандартов по правам человека является не просто юридическим вопросом, оно становится серьезной политической проблемой.

В ходе расследования в каждом штате и территории были заслушаны показания широкого круга людей и организаций. Этот широкий процесс консультаций помог в определении всеобъемлющего комплекса рекомендаций по широкому диапазону вопросов, требующих применения принципов прав человека.

Правительственное расследование без ссылки на принципы прав человека могло бы отнестись к бездомности лишь как к проблеме обеспечения жильем. Договоры по правам человека требуют более широкого подхода. Во-первых, право на жилище требует, чтобы жилье не просто имелось физически, а было доступно молодым людям. Оно также требует наличия широкого диапазона надлежащих вариантов обеспечения жильем, в частности для тех групп, которые более всего подвержены обездоленности и/или дискриминации (например, молодежь из числа аборигенов и молодые люди с различными формами инвалидности).

Другие соответствующие права, включая право на особую защиту, и в частности защиту от заброшенности или злоупотреблений, побудили расследование сделать вывод о том, что службы обеспечения жильем необходимо интегрировать с другими вспомогательными службами - когда в таковых имеется потребность (включая службы по поощрению семейного примирения в случае возможности и необходимости). Расследование также подчеркнуло необходимость активизации помощи и расширения вспомогательных служб в качестве средства предотвращения бездомности (это решение было частично вызвано ссылкой в международных документах по правам человека на центральную роль семьи).

Руководствуясь принципами прав человека, расследование также отказалось от упрощенных решений: от требования к молодым людям вернуться домой в том случае, если они уже достаточно взрослые для принятия собственного решения в этом отношении, и от помещения бездомных детей в соответствующие государственные учреждения.

Расследование было также обеспокоено уязвимостью бездомной молодежи в ее отношениях с правовой системой. Были сделаны рекомендации по улучшению наличия, доступности и качества адвокатской и информационной служб: уголовная система, системы обеспечения благополучия детей, а также социального обеспечения и обеспечения жильем. Эти рекомендации, хотя они непосредственно и относятся к нуждам бездомных детей, имеют также отношение к защите прав всех детей и молодежи как в отношении гражданских и политических прав, так и в отношении экономических и социальных прав. Комиссия продолжает активно контролировать реакцию правительства на доклад о результатах расследования, включая возобновление официальных слушаний в рамках расследования для получения показаний от органов управления и общинных организаций по ходу осуществления ее рекомендаций. Федеральное правительство и правительства штатов внесли ряд изменений в программы с учетом доклада об итогах данного расследования.

3. РАССЛЕДОВАНИЕ ФАКТОВ РАСОВОГО НАСИЛИЯ

Это расследование в рамках страны осуществлялось со ссылкой на Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В ходе расследования были рассмотрены факты расового насилия и запугивания в качестве форм расовой дискриминации, а также была дана оценка их воздействию на равноправное осуществление прав человека в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной областях.

В опубликованном в марте 1991 года докладе о результатах этого расследования была подвергнута анализу реакция правительства и общественности, в частности, со ссылкой на право на равную защиту по закону. Были также изучены превентивные меры. Расследование выявило массовый характер насилия в отношении аборигенных народов часто с участием официальных лиц. Был сделан вывод о том, что хотя случаи актов расового насилия в отношении других групп населения были относительно малочисленны, тем не менее назрела необходимость принятия более активных мер и совершенных процедур. В докладе содержались рекомендации в отношении законодательных мер в ряде областей, включая требование о том, чтобы Австралия приняла национальное законодательство против возбуждения расовой ненависти, с тем чтобы выполнить свои обязательства по статье 4 а) Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В настоящее время федеральное правительство рассматривает вопрос о реализации данной рекомендации. Расследование также подготовило несколько серьезных рекомендаций в области общинного образования и подготовки государственных служащих, включая полицию, по вопросам прав человека. В настоящее время Комиссия в сотрудничестве с федеральными властями и властями штатов занимается реализацией этих рекомендаций.

4. РАССЛЕДОВАНИЕ В КУКТАУНЕ

Это расследование занималось вопросами обеспечения медицинским обслуживанием трех общин аборигенов в северной части штата Квинсленд. Его проведение было подсказано рядом случаев, в которых утверждалось, что именно расовая дискриминация явилась непосредственной причиной неадекватного медицинского обслуживания аборигенного населения. И вновь в ходе расследования были заслушаны показания членов местной общины, представителей правительственных учреждений и общественных организаций. В прошлом месяце был опубликован доклад о результатах данного расследования. В докладе не идет речь об ответственности отдельных лиц за отдельные акты расовой дискриминации. В нем скорее идет речь об улучшении положения с использованием социальных прав в данной сфере путем расширения предоставляемых услуг и обеспечения равноправия в области здравоохранения. В нем также говорится о необходимости более активного участия аборигенных общин в планировании и функционировании служб здравоохранения.

5. РАССЛЕДОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПСИХИЧЕСКИХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

В настоящее время комиссия проводит по всей стране расследование по вопросам прав человека лиц, страдающих психическими болезнями, главным образом со ссылкой на Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларацию о правах инвалидов и на Принципы защиты психически больных и улучшения психиатрической помощи (принятые в начале этого года Комиссией по правам человека). В ходе расследования были получены сотни письменных заявлений, а также заслушаны устные показания нескольких сот человек, страдающих психическими заболеваниями, а также представляющих их организаций, семей и опекунов, экспертов и правительственных органов.

До проведения этого расследования в Австралии в качестве основных прав человека, касающихся психических заболеваний, которые рассматривались с точки зрения вопросов о правах человека, были гражданские и политические права в отношении недобровольного лечения и содержания под стражей, а также защиты от злоупотреблений. Очевидно, имеются серьезные проблемы, которые необходимо рассмотреть в плане обеспечения юридической защиты в данном случае.

Однако в международных документах признается также более широкий диапазон прав, которые представляют исключительную важность и будут рассмотрены в ходе расследования, включая права на лечение, реабилитацию, образование, консультационные и другие услуги; право на экономическую и социальную безопасность и достойный уровень жизни; а также право на защиту от дискриминации, включая работу и другие области социальной жизни.
