



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/11/3  
28 April 2009

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Одиннадцатая сессия

Пункт 2 повестки дня

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ДОКЛАДЫ  
УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА  
И ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ**

**Доклад Генерального секретаря о состоявшемся 24-25 ноября 2008 года  
Рабочем совещании по региональным механизмам поощрения  
и защиты прав человека \***

---

\* Представляется с опозданием.

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 3	4
I. КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И И АНАЛОГИЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, ВКЛЮЧАЯ НОВООБРАЗУЮЩИЕСЯ .....	4 - 31	5
A. Мандаты региональных комиссий и аналогичных механизмов .....	5 - 9	5
B. Новообразующиеся механизмы .....	10	7
C. Независимость .....	11 - 14	7
D. Сбор данных.....	15 - 16	9
E. Связи с национальными правозащитными учреждениями и неправительственными организациями .....	17 - 20	9
F. Рабочая нагрузка и рассмотрение межгосударственных жалоб .....	21 - 24	11
G. Выполнение государствами-членами решений Комиссии и универсальность стандартов в области прав человека .....	25 - 31	12
II. СУДЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА.....	32 - 47	14
A. Мандаты.....	32 - 35	14
B. Независимость .....	36 - 37	15
C. Связи с национальными правозащитными учреждениями и неправительственными организациями .....	38 - 39	15

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
	D. Рабочая нагрузка, рассмотрение межгосударственных жалоб и препятствия в доступе .....	40 - 44	16
	E. Выполнение государствами-членами решений судов .....	45 - 47	17
III.	СВЯЗИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ С ПРАВОЗАЩИТНОЙ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ .....	48 - 55	18
IV.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	56 - 59	20

## ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 6/20 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) созвать в 2008 году рабочее совещание "в целях обмена мнениями по надлежащим видам практики, преимуществам и проблемам", связанным с региональными механизмами поощрения и защиты прав человека. К участию в этом рабочем совещании предполагалось привлечь "представителей соответствующих региональных и субрегиональных механизмов из различных регионов, экспертов, а также все заинтересованные государства - члены Организации Объединенных Наций, наблюдателей, национальные правозащитные учреждения и представителей неправительственных организаций".
2. Во исполнение резолюции 6/20 УВКПЧ организовало такое рабочее совещание в течение полутора дней 24-25 ноября 2008 года. Планирование совещания осуществлялось в консультации с соавторами резолюции 6/20: Бельгией, Мексикой, Арменией и Сенегалом. Для участия в совещании были приглашены представители как действующих, так и новообразующихся региональных правозащитных механизмов из всех регионов мира, а также представители региональных групп национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) и крупных организаций гражданского общества из каждого региона. От системы Организации Объединенных Наций по правам человека на совещании присутствовали Председатель Комитета по ликвидации расовой дискриминации, представлявший договорные органы Организации Объединенных Наций, и Председатель Рабочей группы по насильственным и недобровольным исчезновениям, представлявший мандатариев специальных процедур Совета по правам человека. Заместитель Верховного комиссара по правам человека сделал вступительное заявление, а с заключительным словом выступил Председатель Совета по правам человека. На совещании сопредседательствовали Постоянные представительства Бельгии и Мексики. УВКПЧ выполняло функции Докладчика.
3. Участники приветствовали проведение совещания, в рамках которого впервые под эгидой Совета по правам человека собрались представители региональных и субрегиональных механизмов поощрения и защиты прав человека. 28 представителей региональных и субрегиональных механизмов, НПЗУ и неправительственных организаций (НПО) приняли участие в совещании, на котором также присутствовали и сотрудники ряда постоянных представительств, аккредитованных при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. В настоящем докладе кратко излагаются распространенная информация и соображения, высказанные в ходе рабочего совещания. В докладе сформулирован ряд выводов, основанных на ключевых элементах обсуждения,

в целях расширения сотрудничества между региональными и международными правозащитными механизмами.

## **I. КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И АНАЛОГИЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, ВКЛЮЧАЯ НОВООБРАЗУЮЩИЕСЯ**

4. После открытия совещания его первое заседание было посвящено комиссиям по правам человека и аналогичным механизмам, включая новообразующиеся. Перед участниками совещания выступили представители Комиссара Совета Европы по правам человека, Межамериканской комиссии по правам человека и Агентства Европейского союза по основным правам (АОП). Представители Африканской комиссии по правам человека и народов (называемой в дальнейшем "Африканская комиссия"), к сожалению, не смогли принять участие в совещании из-за их напряженного графика работы. Отсутствие представителей Африканской комиссии сказалось на том, сколь подробно удалось рассмотреть на совещании деятельность этой Комиссии.

### **A. Мандаты региональных комиссий и аналогичных механизмов**

5. В целом, региональные правозащитные комиссии и аналогичные механизмы являются по своему характеру квазисудебными органами, но могут выполнять и определенные несудебные функции. Мандат каждого механизма должен быть четко определен в его основном учредительном документе и может быть нацелен на деятельность по информированию и предупреждению или на обеспечение соблюдения стандартов в области прав человека, либо и на то, и на другое. В ряде правовых систем региональные организации, создающие правозащитный механизм, со временем наделяют его дополнительными полномочиями. Так, например, в случае с Межамериканской комиссией Организация американских государств (ОАГ) учредила целый ряд мандатов докладчиков в целях повышения уровня информированности по некоторым важнейшим тематическим вопросам. В секретариате Комиссии было создано специальное подразделение для работы с правозащитниками. В 2008 году Совет министров Совета Европы также наделил Комиссара по правам человека мандатом по работе с правозащитниками.

6. Межамериканская комиссия получает от частных лиц жалобы и определяет, несет ли данное государство-участник ответственность за предполагаемое нарушение прав человека. Для достижения мирного урегулирования жалоб могут проводиться конфиденциальные рабочие встречи (*reunion de trabajo*) с заинтересованными сторонами. Если они не дают результата, то Комиссия может проводить публичное рассмотрение дел по существу, и, если установлена ответственность государства-участника за нарушение

прав человека, она формулирует для этого государства рекомендации на предмет возмещения ущерба. Комиссия призывает государства-члены ратифицировать как региональные, так и международные договоры о правах человека.

7. Межамериканская комиссия связана с Межамериканским судом в том смысле, что в том случае, когда государства-члены не выполняют рекомендации Комиссии, жалоба, если не выносится решение об обратном, передается на рассмотрение Суда. Исключительно важным инструментом Комиссии является право предписывать государствам-членам принятие мер предосторожности, когда Комиссия полагает, что сложилась серьезная ситуация, требующая неотложных действий. Таким правом обладает также Межамериканский суд, который является единственным региональным судом, специально уполномоченным принимать такие меры регламентирующим договором (Американской конвенцией о правах человека), и эти меры называются "временными".

8. В европейской системе, где существует целый ряд правозащитных органов, Меморандум о понимании определяет их соответствующие мандаты во избежание дублирования усилий. Комиссар Совета Европы по правам человека уделяет приоритетное внимание предотвращению нарушений прав человека, содействуя повышению уровня информированности о стандартах в области прав человека и их соблюдению 47 государствами – членами Совета. Будучи сам инстанцией высокого уровня, Комиссар поддерживает постоянный диалог с государствами-членами на самом высоком уровне и может консультировать правительства по вопросам законодательства и политики. Комиссар готовит доклады, в том числе ежегодные доклады и доклады для Парламентской ассамблеи. Он может формулировать юридические заключения для государств-членов, для других европейских и международных органов, например для Международного уголовного суда, в целях предотвращения нарушений прав человека и содействия соблюдению стандартов в области прав человека. Комиссар не выносит определений по отдельным случаям. Помимо "визитов для установления контактов" в целях оценки осуществления прав человека государствами-членами, Управление Комиссара Совета Европы по правам человека может также осуществлять специальные миссии, реагируя на определенные события, вызывающие беспокойство в связи с уважением прав человека. Доклады о таких специальных миссиях публикуются на вебсайте Комиссара. Представительства Комиссара на местах могут создаваться в исключительных случаях, как, например, в случае с Чечней. Предполагается также, что представительства Комиссара по правам человека вправе представлять письменные комментарии и принимать участие в заседаниях Европейского суда.

9. Как правило, региональные комиссии и аналогичные механизмы рассматривают вопросы, касающиеся только государств-членов региональной организации. Что же касается Агентства Европейского союза по основным правам (АОП), то ему разрешено вступать в контакт с такими странами, имеющими связи с Европейским союзом в качестве третьей стороны, как бывшая югославская Республика Македония, Турция и Хорватия. Оно также может рассматривать вопрос об осуществлении прав человека в странах, заключивших с Европейским союзом соглашение о стабилизации, например с государствами бывшей Югославии. АОП уделяет приоритетное внимание сбору научных данных (см. ниже) и может подготовить для любого органа Европейского союза юридическое заключение по законодательному акту, предлагаемому каким-либо государством-членом.

### **В. Новообразующиеся механизмы**

10. В связи с новообразующимися механизмами предлагалось, чтобы любой новый правозащитный механизм имел широкий мандат по поощрению и защите прав человека. Участники совещания подчеркнули важное значение принятия хартии прав человека, в которой находят отражение международные стандарты в области прав человека. Кроме того, действующие в рамках организации органы, которые наделены мандатом по защите прав человека, должны быть охвачены мандатом Комиссии по правам человека в целях обеспечения согласованности их действий. Комиссия или иной орган, учрежденный в соответствии с хартией, должен быть полномочен интегрировать аспекты прав человека в деятельность всех других органов организации. Было выражено беспокойство в связи с тем, что хартии некоторых новообразующихся механизмов могут не соответствовать международным стандартам, и они должны быть разработаны таким образом, чтобы был возможен эволюционный подход к защите прав человека внутри организации по мере расширения ее возможностей и обогащения практики. Представители как секретариата Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), так и Департамента по правам человека Лиги арабских государств (ЛАГ) отметили, что они надеются на дальнейшее укрепление их соответствующих механизмов в будущем. Констатировалось, что транспарентность процедуры создания правозащитного механизма имеет важнейшее значение для его последующего авторитета.

### **С. Независимость**

11. Выступавшие подчеркивали важность обеспечения того, чтобы комиссар(ы) был(и) независимым(и) от своего собственного государства или иных органов внутри региональной организации. Содействовать достижению этой цели могут несколько гарантий. Порядок избрания комиссара(ов) имеет важнейшее значение, как и ограничение

количества тех сроков, которые комиссары могут работать. Комиссар Совета Европы по правам человека избирается Парламентской ассамблеей Совета и наделяется невозобновляемым мандатом на шесть лет. Семь комиссаров Межамериканской комиссии по правам человека избираются Генеральной Ассамблеей ОАГ на четырехлетний срок и могут быть переизбраны только один раз. Кандидаты объявляются заранее, с тем чтобы гражданское общество имело возможность высказаться на предмет их соответствия предполагаемой должности. За всю историю Межамериканской комиссии лишь несколько комиссаров подавали в отставку после их назначения на какую-либо государственную должность в их собственной стране. Это усиливает независимый характер Комиссии. Аналогичным образом независимо от своих стран действуют члены Административного совета ОАП.

12. Адекватное финансирование региональных комиссий имеет определяющее значение для их независимости. Отмечалось, что некоторые механизмы получают значительную часть своих средств в виде добровольных взносов государств-членов, и это может негативно сказаться на приоритетах Комиссии: возникает тенденция к приоритетному рассмотрению конкретных вопросов, вызывающих беспокойство соответствующего государства. Более того, без адекватных ресурсов комиссии не могут быть столь эффективными, как это планировалось изначально, вследствие недостатка надлежащих кадров и инфраструктуры.

13. Формы осуществления полномочий правозащитных механизмов также могут содействовать укреплению институциональной независимости по отношению к государствам-членам. Так, например, Комиссар Совета Европы по правам человека может посещать государства-члены по их просьбе или по собственной инициативе. АОП запрашивает информацию у государств - членов Европейского союза и у вторичных источников, но для сбора как можно более объективной информации может также проводить собственные расследования. Поскольку доклады АОП носят сопоставительный на европейском уровне характер, они не подлежат рассмотрению или комментариям со стороны государств-членов.

14. Независимость не должна препятствовать сотрудничеству и координации усилий между органами. Совет Европы представлен в Административном совете АОП в целях поощрения более глубокого сотрудничества. Перед публикацией своих докладов Комиссар Совета Европы по правам человека направляет их соответствующему государству-члену, но это не означает, что государство-член вправе влиять на заключительные замечания и рекомендации. Доклады Межамериканской комиссии распространяются среди государств-членов для комментариев. Как Постоянный совет, так и Генеральная ассамблея ОАГ обсуждают актуальные вопросы с Комиссией.



Государствам-членам предлагается участие в открытых рассмотрении отдельных случаев и тематических вопросов, а также отвечать на выдвинутые против них обвинения.

#### **D. Сбор данных**

15. АОП было создано в 2007 году для оказания учреждениям и государствам-членам консультативной и экспертной помощи в соблюдении стандартов в области прав человека в каждой стране. АОП следит за осуществлением законодательства государств-членов, определяя, соответствует ли национальное законодательство обязательствам данной страны в области прав человека, как это предусмотрено в системе Европейского союза. Оно использует научные методы сбора данных, которые позволяют ему готовить репрезентативные выборки данных и на основе определенных критериев оценивать многочисленные виды дискриминации в отношении определенной категории наделенных правами лиц. Запросы о сборе конкретных данных поступают от Европейской комиссии, Европейского совета и Европейского парламента.

16. На примере деятельности Комиссара Совета Европы по правам человека было подчеркнута важное значение получения всеобъемлющего представления о положении в области прав человека в каждом государстве-члене. После Управления Комиссара оно стало заниматься оценкой осуществления прав человека всеми государствами-членами. Затем проводятся последующие миссии для получения обновленной информации. На основе этих оценок определяются и задаются в направляемых государствам-членам меморандумах приоритетные вопросы по каждому государству-члену, с тем чтобы напомнить им об их обязательствах в области прав человека.

#### **E. Связи с национальными правозащитными учреждениями и неправительственными организациями**

17. На протяжении всего совещания выступавшие говорили о связях и взаимной поддержке между региональными комиссиями НПЗУ и НПО. Региональные механизмы могут оказывать НПЗУ помощь в развитии их институционального потенциала, а НПЗУ могут делиться информацией о ситуации в конкретной стране и действовать более эффективно, чем региональные механизмы при урегулировании индивидуальных жалоб. Эффективное функционирование НПЗУ имеет важнейшее значение для того, чтобы жалобы рассматривались адекватным образом на национальном уровне и чтобы число жалоб, доходящих до региональных и международных форумов, не становилось чрезмерно большим.

18. В связи с АСЕАН отмечалось, что Организация Объединенных Наций и НПЗУ в этом регионе вносят основной вклад в международную поддержку процесса создания регионального правозащитного механизма. Отнюдь не дублируя мандаты между НПЗУ и региональным механизмом, национальные органы поощряют обмен информацией о надлежащих видах практики и содействуют созданию региональных механизмов, которые будут играть роль, отличную от роли НПЗУ. Отмечалось, что, как в регионе АСЕАН, так и Тихоокеанском регионе, в целом ряде стран еще не созданы НПЗУ, которые являются важнейшим элементом системы защиты прав человека. Региональные механизмы особенно важны в отсутствие эффективных НПЗУ. Значительное число случаев, вынесенных на рассмотрение Межамериканской комиссии в 70-е и 80-е годы, касались стран, которые не обеспечивали никаких внутренних средств правовой защиты от нарушений прав человека.

19. Комиссар Совета Европы по правам человека работает в тесном сотрудничестве с НПЗУ, в том числе в рамках "горизонтального" проекта по обмену информацией о стандартах в области прав человека, принятых Советом Европы и Организацией Объединенных Наций, с тем чтобы НПЗУ знали о новых стандартах, которые они должны соблюдать. В некоторых случаях АОП сотрудничает с правительствами в целях содействия наращиванию институционального потенциала и с гражданским обществом для повышения уровня информированности о стандартах в области прав человека. АОП получает от НПО данные о правах человека и работает в тесном контакте с гражданским обществом при планировании исследовательской деятельности АОП. Кроме того, эксперты готовят для АОП доклады по отдельным странам, и в целях обеспечения транспарентности эти доклады затем публикуются. Партнерские связи между гражданским обществом и Межамериканской комиссией и Судом имеют большое значение. Региональные и национальные группы гражданского общества все чаще направляют жалобы в Межамериканскую комиссию. Более того, гражданское общество призвано играть определяющую роль в выборе назначаемых уполномоченных и судей.

20. Вопрос о том, необходим ли официальный консультативный статус тем НПО, которые желают принять участие в работе региональных механизмов, рассматривается с учетом особенностей каждого региона. Комиссар Совета Европы по правам человека не определил никаких критериев предоставления консультативного статуса, и НПО свободно сотрудничают с Комиссаром. В рамках африканской системы защиты прав человека НПО создали форум, который проводится перед заседаниями Африканской комиссии. В соответствии с резолюцией 31 (XXIV), принятой Африканской комиссией в 1998 году, африканские НПЗУ получили специальный статус наблюдателей, который позволяет отдельным НПЗУ более тесно сотрудничать с Африканской комиссией в области поощрения и защиты прав человека. Хотя в упомянутой резолюции предусмотрено также,

что все национальные учреждения обязаны раз в два года представлять Африканской комиссии доклады об их деятельности по поощрению и защите прав, провозглашенных в Хартии, до настоящего времени лишь четыре из них смогли представить такой доклад. Отмечалось, что НПЗУ занимают в некотором роде промежуточное положение между правительствами и гражданским обществом и, соответственно, выполняют функции координаторов по вопросам углубления сотрудничества, направленного на выполнение решений Африканской комиссии.

#### **Е. Рабочая нагрузка и рассмотрение межгосударственных жалоб**

21. Региональные комиссии могут получать как конкретные индивидуальные жалобы, так и жалобы общего характера. Рассмотрение аналогичных повторяющихся дел увеличивает рабочую нагрузку комиссий, снижая эффективность осуществления прав человека государствами, и в европейской системе начат эксперимент по использованию новой процедуры принятия решений. Право оказывать государствам-членам юридическую консультативную помощь по вопросам законодательства и политики также исключительно важно для решения вызывающих беспокойство проблем и для предупреждения превращения этих проблем в нарушения прав человека. Кроме того, отмечалось, что региональные механизмы, выполняющие превентивные и консультативные функции, могут опираться на свой опыт рассмотрения жалоб на нарушения прав человека тем или иным государством-членом для привлечения внимания других государств-членов к данной проблеме и для информирования их о надлежащих мерах, которые следует принять в целях предотвращения нарушений прав человека в схожих обстоятельствах.

22. Хотя Межамериканская комиссия вправе получать межгосударственные жалобы, до настоящего времени были поданы лишь две такие жалобы. Одна из них была признана неприемлемой, поскольку была подана государством-участником против самого себя (Коста-Рика), другая - сообщение "Никарагуа против Коста-Рики" - была подана лишь в 2007 году и также признана неприемлемой вследствие исчерпания внутренних средств правовой защиты. Межамериканской комиссии выделяются дополнительные финансовые ресурсы, с тем чтобы она могла сократить срок ожидания рассмотрения индивидуальных жалоб в ближайшем будущем с пяти-шести до двух лет.

23. В целом рабочая нагрузка региональных механизмов возрастает, что лишь подчеркивает потребность в эффективных НПЗУ, которые обеспечивают рассмотрение максимально возможного количества дел на национальном уровне. Для повышения эффективности региональных механизмов государства могут принять и иные меры: так, например, принятие законов, предусматривающих, что все решения региональной

комиссии и суда инкорпорируются в национальную судебную практику, содействовало бы правовой реформе и рассмотрению проблем на превентивной основе.

24. Отмечалось, что в жалобах, представленных в Межамериканскую комиссию, все чаще поднимаются вопросы должного соблюдения процессуальных норм, что свидетельствует о развитии демократии в государствах - членах ОАГ.

### **G. Выполнение государствами-членами решений Комиссии и универсальность стандартов в области прав человека**

25. В ходе рабочего совещания отмечалось, что основополагающее значение для успешной деятельности региональных правозащитных механизмов имеет выполнение принятых решений государствами-членами. Выполнение решений в значительной степени зависит от уровня политической воли различных государств-членов, и для решения этой задачи государства-члены должны располагать такими национальными механизмами, как НПЗУ, которые наделены конституционными или законодательными полномочиями обеспечивать выполнение государством решений регионального правозащитного органа.

26. Комиссар Совета Европы по правам человека успешно взаимодействует с государствами-членами. Во время своих поездок представители Комиссара зачастую встречаются с президентами или премьер-министрами государств-членов. Сообщалось, что государства-члены нередко создают специальные органы для принятия мер в связи с рекомендациями Комиссара или разрабатывают комплексные национальные планы действий по правам человека в ответ на такие рекомендации. В то же время отмечалось, что региональные механизмы должны принимать последующие меры в связи с выполнением рекомендаций вместе с государствами-членами, поскольку в некоторых случаях государства-члены, приняв планы действий, затем бездействуют. Добиваясь перевода его докладов везде, где это возможно, на местные языки, Комиссар по правам человека обеспечивает к ним доступ для всех заинтересованных сторон и содействует таким образом более эффективному выполнению решений государствами-членами.

27. Межамериканской комиссии удалось стать весьма влиятельной организацией в своем регионе. С учетом ее выводов и рекомендаций государства-члены вносят изменения в свое национальное законодательство, инициируют или возобновляют процедуры рассмотрения жалоб на национальном уровне и вносят поправки в свои конституции. Национальные суды начинают ссылаться на решения Комиссии и Суда в своих юридических заключениях и принимать во внимание их выводы. Решения Межамериканского суда касаются четырех аспектов: финансовой компенсации как за

материальный, так и за моральный ущерб, гарантий неповторения нарушения, покрытия судебных издержек как на национальном, так и на международном уровнях, а также нематериального возмещения, например в таких случаях, как возведение памятника, публикация судебного решения в национальной печати, официальное принесение извинений и т.д. Как представляется, охотнее всего государства-участники выплачивают рекомендованную финансовую компенсацию и иным образом возмещают ущерб, например посредством возведения монумента в память об инциденте. Добиться проведения на национальном уровне законодательной и культурной реформы, рекомендованной Комиссией или Судом, значительно сложнее. Государства-участники испытывают, по всей видимости, особые трудности с проведением расследований и привлечением к ответственности лиц, обвиняемых в совершении нарушений прав человека.

28. После введения в 2001 году специальной процедуры в отношении государств-членов, не выполняющих рекомендации Межамериканской комиссии, Комиссия передает жалобы в Межамериканский суд, если она не принимает решения об обратном. Затем жалобы рассматриваются в соответствии с правилами процедуры Суда. На заседаниях Суда должны быть представлены и соответствующий заявитель, и государство-член, и Комиссия.

29. В ходе обсуждений был рассмотрен метод "пряника и кнута", применяемый в целях побуждения государств-членов к выполнению решений региональных правозащитных механизмов. Отмечалось, что, хотя наиболее эффективным средством обеспечения выполнения соответствующих решений государством-участником может быть лишение членства в региональной организации, это отнюдь не способствует становлению культуры прав человека в данном государстве-участнике. Высокий уровень эффективности деятельности регионального правозащитного механизма также побуждает государства-участники к выполнению его рекомендаций и решений, повышая его авторитет среди государств-членов. Этого можно добиться частично посредством подготовки полезных и компетентных докладов и решений, которые содержат конструктивные советы в отношении осуществления прав человека. В то же время на эффективность деятельности влияет независимость и финансирование. Государства должны быть готовы адекватным образом поддерживать региональные механизмы, которые иначе не смогут выполнять свои мандаты по поощрению и защите прав человека.

30. Потребность в согласованности международных, региональных и субрегиональных стандартов в области прав человека была подчеркнута как один из ключевых институциональных факторов. Было выражено беспокойство в связи с тем, что в Азиатско-Тихоокеанском регионе субрегиональные органы, которые, возможно, будут

созданы в будущем, могли бы действовать на основе правозащитных стандартов, являющихся менее строгими по сравнению с региональными или международными. Хартия Лиги арабских государств была признана региональным правозащитным документом, который отличается от международных стандартов в области прав человека, в том числе от стандартов, закрепленных в договорах, которые были ратифицированы государствами - членами Лиги. Отмечалось, что несмотря на эту проблему принятие Хартии стало знаменательным событием в арабском регионе и что закрепленные в Хартии стандарты могут быть усилены с помощью Арабского комитета по правам человека, который будет наделен широкими возможностями для разработки своих собственных правил процедуры. В частности констатировалось, что аналогичные проблемы возникли, когда была принята Африканская хартия прав человека и народов, и что Африканская комиссия последовательно усиливала защиту прав человека своими решениями, в частности путем использования ряда инноваций в отношениях между Комиссией и правообладателями.

31. Региональные механизмы, будь то комиссии или суды, могут сочетать национальную и региональную судебную практику с международными стандартами для удовлетворения особых потребностей их соответствующих регионов. Это не должно приводить к ослаблению защиты прав человека и может даже содействовать усилению предоставляемой на международном уровне защиты.

## **II. СУДЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

32. Участники рабочего совещания провели обзор деятельности Межамериканского суда и Европейского суда. На совещании не смогли присутствовать вследствие их соответствующих графиков работы ни представители Африканского суда, ни представители Межамериканского суда. И вновь отсутствие представителей этих органов на совещании ограничило в ходе дискуссий рамки возможного изучения накопленного ими опыта.

### **A. Мандаты**

33. Европейский суд по правам человека уполномочен рассматривать жалобы, поданные на любого из 47 государств - членов Совета Европы. Он может принимать к рассмотрению сообщения от отдельных заявителей и от государств-членов в качестве межгосударственных жалоб. Суд определяет промежуточные меры, которые носят обязательный характер.

34. Межамериканский суд может оказывать консультативные услуги, а также принимать решения по индивидуальным жалобам. В его решениях определяются как конкретные формы возмещения ущерба индивидуальным заявителям, так и рекомендации соответствующему государству-участнику относительно проведения институциональной или правовой реформы для предотвращения повторных нарушений. Таким образом, Межамериканский суд выполняет воспитательную функцию в отношении государств - членов ОАГ и рассматривает коренные причины нарушений прав человека.

35. В целом, как и в случае с комиссиями, перед обращением в какой-либо региональный суд отдельные лица должны исчерпать внутренние средства правовой защиты. В то же время отмечалось, что нет необходимости выполнять такое условие для обращения в Суд Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС) или Восточноафриканский суд.

## **В. Независимость**

36. Судьи Межамериканского суда не работают в Суде на полную ставку. Они осуществляют свою основную профессиональную деятельность в своих родных странах и регулярно, четыре раза в год, участвуют в заседаниях, которые все чаще проходят в различных странах полушария по приглашению того или иного государства-члена. На постоянной основе в Межамериканском суде работают лишь сотрудники секретариата.

37. С 1998 года судьи Европейского суда по правам человека (их сейчас 47) работают в Суде постоянно, причем от любого государства-члена не может быть избрано более одного судьи. Такой порядок призван укреплять независимость Суда.

## **С. Связи с национальными правозащитными учреждениями и неправительственными организациями**

38. При рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека НПО могут с согласия Председателя Суда выступать в качестве третьей стороны. В Межамериканском суде НПО, как правило (или часто), могут представлять жертв нарушений прав человека.

39. С сентября 2008 года Европейская группа НПЗУ, в которой сейчас председательствует Ирландская комиссия по правам человека, разрабатывает внутреннюю процедуру выявления дел, находящихся на рассмотрении Европейского суда, в разбирательстве которых было бы целесообразно ее участие. В подобных случаях Ирландская комиссия по правам человека просит Суд разрешить ей выступить в качестве третьей стороны.

**D. Рабочая нагрузка, рассмотрение межгосударственных жалоб  
и препятствия в доступе**

40. В настоящее время в Европейском суде по правам человека рассматривается приблизительно 100 000 дел, что существенно сказывается на эффективности работы Суда. Отмечалось, что 55% всех дел касаются лишь четырех из 47 государств-членов: России, Турции, Украины и Румынии. Хотя Суд может получать межгосударственные жалобы, они поступают очень редко. Лица, проживающие в государствах-членах, все более информированы о существовании Суда и надеются на то, что их дела будут им рассмотрены. Приблизительно 90% представленных жалоб не доходят до стадии рассмотрения вследствие их неприемлемости. Европейский суд стремится справиться с этой рабочей нагрузкой с помощью введения экспериментальной процедуры разбирательства. В то же время отмечалось, что эффективность такой процедуры ограничена тем, что она охватывает многочисленные вопросы, вытекающие из конкретных обстоятельств каждого дела.

41. Хотя такие механизмы, как рассмотрение межгосударственных жалоб и экспериментальная процедура разбирательства, были признаны полезными применительно к систематическим нарушениям прав человека, они мешают отдельным жертвам нарушений прав человека добиваться возмещения ущерба на индивидуальной основе, включая признание факта нарушения и предоставление финансовой или иной компенсации. Кроме того, следует обеспечить защиту права отдельных жертв на участие в судебных разбирательствах.

42. Хотя в Европейском суде только два официальных языка - английский и французский, он получает корреспонденцию приблизительно на 35 языках. Если дело носит неотложный характер, то оно будет рассмотрено независимо от языка, на котором представлена жалоба. Поскольку на государства-члены не возложено никакого юридического обязательства переводить решения Суда на их национальный(е) язык(и), не все страны это делают, в результате чего работники судебных органов и юристы ряда государств-членов мало осведомлены о практике Суда.

43. Отсутствие финансовой помощи для заявителей является одним из вопросов, вызывающих беспокойство в Межамериканском суде, где обсуждается возможное учреждение фонда правовой помощи. Хотя правовая помощь доступна в Европейском суде по правам человека, она предоставляется не с первой стадии разбирательства. Межамериканский суд испытывает проблемы с наймом достаточного числа высококвалифицированных сотрудников.



44. Было высказано мнение о том, что в регионах, где имеют место значительные языковые или культурные различия между определенными географическими районами, повышению эффективности может содействовать создание субрегиональных комиссий или судов. В Африке существуют многочисленные региональные группы и государства могут входить сразу в несколько групп. Согласование стандартов в области прав человека и государственной практики на субрегиональном уровне также имеет важное значение для интеграции процессов и предупреждения случаев, когда отсутствие эффективности обусловлено произвольным выбором суда заявителями, будь то отдельные лица или государства.

#### **Е. Выполнение государствами-членами решений судов**

45. Сообщалось, что государства - члены Совета Европы неукоснительно выполняют решения Европейского суда по правам человека. Комитет министров продолжает держать дела под контролем до тех пор, пока решение Суда не будет выполнено. Хотя уровень выполнения решений по отдельным случаям может быть высоким, это не всегда находит выражение в институциональных и правовых реформах, необходимых для предотвращения повторения аналогичных случаев в будущем.

46. Членство в Совете Европы зависит от согласия государства ратифицировать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (называемую в дальнейшем "Европейская конвенция по правам человека"). Положения этой Конвенции также инкорпорируются в национальное законодательство всех государств-членов, благодаря чему на них могут непосредственно ссылаться национальные суды. В долгосрочном плане это должно обеспечить усиление защиты гарантируемых Конвенцией прав и свобод на национальном уровне и сокращение необходимости обращаться в региональный суд. В то же время важнейшее значение приобретает подготовка национальных судей по вопросам, касающимся практики Суда и осуществления Конвенции.

47. Отмечалось, что решения Межамериканского суда выполняются менее последовательно, и некоторые государства приходится не раз призывать к выполнению этих решений. В одних странах решения Суда инкорпорируются в национальную судебную систему, тогда как в других дело обстоит не так гладко. Для решения этой проблемы необходим постоянный диалог.

### **III. СВЯЗИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ С ПРАВОЗАЩИТНОЙ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

48. Зачастую национальные механизмы ссылаются на международные стандарты в области прав человека, проводя общий анализ положения дел с уважением прав человека в их соответствующих регионах. В межамериканской системе Комиссия призывает государства-члены ратифицировать как региональные договоры о правах человека, так и договоры Организации Объединенных Наций.

49. Доклады Комиссара Совета Европы по правам человека используются в рамках Универсального периодического обзора (УПО) Совета по правам человека, и Комиссар намерен содействовать выполнению рекомендаций, сформулированных Рабочей группой по УПО для государств - членов Совета Европы, посредством принятия последующих мер в связи с обещаниями, данными этими государствами-членами в ходе Обзора. Готовя юридические заключения, Комиссар изучает решения договорных органов Организации Объединенных Наций и таких специализированных учреждений, как Международная организация труда (МОТ) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). АОП создало группу координаторов, которая заседает несколько раз в год в целях расширения рабочих связей с органами Организации Объединенных Наций, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейским парламентом и другими учреждениями Европейского союза и всеми государствами-членами.

50. С точки зрения правозащитной системы Организации Объединенных Наций с докладами и решениями региональных правозащитных органов следует ознакомиться, когда положение в государствах-членах рассматривают договорные органы или когда отдельные случаи разбираются в рамках 38 мандатов специальных процедур Совета по правам человека. Мандатарии специальных процедур определяют, изучал ли какой-либо региональный правозащитный орган положение в данном государстве-участнике. Ссылки на решения и иные документы региональных правозащитных механизмов могут подкрепить выводы договорных органов и специальных процедур благодаря учету характерных условий в регионе данного государства-участника и выделению его дополнительных правозащитных обязательств внутри собственного региона.

51. Были сделаны первые шаги в направлении укрепления сотрудничества между правозащитной системой Организации Объединенных Наций и региональными механизмами, включая совместное посещение Межамериканской комиссии представителями УВКПЧ и Специального докладчика по вопросу о независимости судей

и адвокатов в октябре 2007 года. В межамериканской системе налажено сотрудничество со Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Совета по правам человека и Рабочей группой по проблеме лиц африканского происхождения, а также между Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Африканским союзом и Межамериканской комиссией. Сотрудничество между специальными процедурами Совета по правам человека и Африканской комиссией охватывает права человека внутренне перемещенных лиц и осуществляется взаимодействие по широкому спектру вопросов между специальными процедурами и европейской системой. Помимо координации усилий по тематическим вопросам и исследования практики региональной и международной систем, сотрудничество может принимать все более прикладные формы. Жалобы, которые признаются неприемлемыми региональными судами и комиссиями по техническим причинам, могут препровождаться соответствующему мандатарю специальной процедуры, поскольку специальные процедуры не являются судебными органами и могут проявлять бóльшую гибкость в отношении содержания жалоб, которые они рассматривают с государствами-участниками.

52. Было также выделено сотрудничество между УВКПЧ и региональными правозащитными организациями в рамках поддержки новообразующихся механизмов. Так, в качестве позитивного вклада была отмечена помощь, которую оказало УВКПЧ при пересмотре Арабской хартии в целях приведения ее в соответствие с международными стандартами в области прав человека, носящими обязательный характер для государств-членов ЛАГ.

53. Пользу системе Организации Объединенных Наций может также принести бóльшая активность региональных механизмов в плане внедрения наиболее эффективных видов практики, которые появляются на региональном уровне. Отмечалось, что последующие меры в связи с выполнением решений договорных органов Организации Объединенных Наций могли бы быть усилены за счет принятия процедур, аналогичных тем, которые используются в европейской системе. Можно было бы также укрепить правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, внедрив процедуры отбора, которые успешно используются региональными механизмами в целях повышения уровня независимости судов и комиссий.

54. Преимущества скоординированного регионального и международного подхода к поощрению и защите прав человека не ограничиваются эффективностью и обменом информацией. Региональные и субрегиональные механизмы, которые географически близко расположены к заявителям, могут быть более известными и доступными для заявителей. Особенно если речь идет о заявителях, у которых нет средств для

направления своих сообщений в международный орган. В то же время в случае одновременного направления жалоб в региональный правозащитный орган и в соответствующий договорный орган Организации Объединенных Наций (когда это возможно) или в специальную процедуру Совета по правам человека, государство-участник следует уведомить о рассмотрении затрагивающего его интересы дела, что может содействовать урегулированию жалобы внутри страны в соответствии с международными и региональными стандартами в области прав человека.

55. Хотя за последние десять лет сотрудничество между региональными механизмами стало шире, ему по-прежнему не хватает эффективности и регулярности, которые могли бы быть обеспечены посредством систематических контактов. Было выражено общее мнение о том, что межрегиональное сотрудничество имеет важнейшее значение для усиления защиты прав человека и самих учреждений. Организации Объединенных Наций было предложено взять на себя ведущую роль в организации таких совместных мероприятий, как данное рабочее совещание.

#### **IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

**56. Региональные комиссии и суды по правам человека играют важную роль в поощрении и защите международных стандартов в области прав человека и неразрывно связаны с НПЗУ своих государств-членов и с организациями гражданского общества.**

**57. Верховному комиссару по правам человека следует предложить назначать координатора высокого уровня для поощрения будущего сотрудничества и обмена информацией между Советом по правам человека, региональными и субрегиональными правозащитными механизмами и УВКПЧ.**

**58. Этот координатор должен иметь возможность выполнять функции центра по сбору информации о наиболее эффективных видах практики и уроках, извлеченных из опыта работы региональных и субрегиональных правозащитных механизмов, в том числе из осуществления стандартов в области прав человека на региональном уровне. Кроме того, координатор мог бы также, по соответствующей просьбе, организовывать подготовку для сотрудников новообразующихся региональных и субрегиональных механизмов, опираясь на опыт региональных партнеров.**

**59. Настоящее рабочее совещание, которое стало первым шагом в направлении поощрения сотрудничества между всеми региональными и международными правозащитными механизмами, а также НПЗУ и НПО, действующими в этой области, следует проводить на регулярной основе. Это должно позволить продолжать обмен информацией и сформулировать конкретные предложения о путях и средствах расширения сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными механизмами в области прав человека, а также определить стратегии по преодолению препятствий на пути к поощрению и защите прав человека на региональном и международном уровнях.**

-----