

10

Десять принципов, обеспечивающих эффективность обзора Совета по правам человека применительно к специальным процедурам

Amnesty International
Asian Legal Resource Centre (ALRC)
Asian Forum for Human Rights and
Development (FORUM-ASIA)
Association for the Prevention of
Torture (APT)
Baha'i International Community
Cairo Institute for Human Rights
Studies (CIHRS)
Canadian HIV/AIDS Legal Network
Centre on Housing Rights and
Evictions (COHRE)
Conectas Direitos Humanos
Franciscans International
Friends World Committee for
Consultation (Quakers)
Human Rights Watch (HRW)
International Commission of Jurists
(ICJ)
International Federation for Human
Rights Leagues (FIDH)
International Federation of Action by
Christians for the Abolition of Torture
(FIACAT)
International Service for Human Rights
(ISHR)
NGO Group for the CRC
World Organization Against Torture
(OMCT)

ВВЕДЕНИЕ

Совет по правам человека (далее – «Совет») намерен провести обзор своей работы и функционирования, исходя из соответствующего положения учредившей его резолюции.¹ Предположительно обзор будет завершён в 2011 году. Мы рассчитываем, что в рамках обзора работы и функционирования Совета необходимое внимание будет уделено специальным процедурам. При этом важно приложить все усилия к тому, чтобы в итоге специальные процедуры стали более эффективными.

Система специальных процедур, представляющих собой независимые компетентные механизмы, работающие по конкретным темам или странам, лежит в основе деятельности Совета. Эту систему Совет унаследовал и официально «принял» от бывшей Комиссии по правам человека (далее – «Комиссия») в соответствии с требованием Генеральной Ассамблеи о том, что Совет должен «сохранить систему специальных процедур».²

К нашему удовлетворению, государства-участники склонны полагать, что обзор не должен быть направлен на пересмотр резолюции, учредившей Совет, равно как и резолюций, сформулировавших принципы его работы (так называемый «текст об институциональном строительстве»). Несмотря на это, мы надеемся, что такая позиция не помешает усилиям по повышению эффективности системы специальных процедур³.

1 Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи A/RES/60/251 от 15 марта 2006 года, Совет должен провести обзор своей работы и функционирования через пять лет после его создания, после чего представить отчётный доклад Генеральной Ассамблее.

2 Термин «специальные процедуры» охватывает специальных докладчиков, специальных представителей, независимых экспертов и рабочие группы, формируемые Советом по правам человека. Указанные процедуры именуются «тематическими механизмами», если их мандаты предусматривают рассмотрение конкретных нарушений в мировом масштабе, и «страновыми механизмами», если их мандаты относятся к отдельным странам или территориям. Специальные процедуры – это эксперты из всех регионов мира, действующие на независимой и бесплатной основе. В настоящее время существует восемь страновых механизмов и 31 тематический механизм (перечень мандатов специальных процедур [на английском языке] можно найти по следующей ссылке: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>)

3 Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/60/251 и резолюция Совета по правам человека A/HRC/RES/5/1 «Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединённых Наций», принятая 18 июня 2007 года. Текст об институциональном строительстве включает в себя положения об отборе обладателей мандатов и обзоре мандатов. Согласно решению Совета по правам человека A/HRC/DEC/5/101, текст об институциональном строительстве был принят совместно с резолюцией Совета по правам человека A/HRC/RES/5/2, содержащей Кодекс поведения обладателей мандатов специальных процедур.

С момента учреждения Совета отмечен ряд успехов, связанных с деятельностью специальных процедур. Не вдаваясь в исчерпывающий анализ, отметим, к примеру, следующие подвижки: у государств появилось больше возможностей продемонстрировать свою приверженность специальным процедурам в рамках членских обязательств, выборного процесса и универсального периодического обзора (УПО). Совет уделяет особое внимание докладам и выводам специальных процедур, регулярно на протяжении всего года рассматривая их доклады, используя их выводы при изучении УПО, а также устраивая (с трансляцией в интернете) диалоги с участием государств, неправительственных и правозащитных организаций. Совет стремится ориентировать специальные процедуры на искоренение грубых нарушений прав человека. Совет официально признал роль созданного специальными процедурами Координационного комитета, в состав которого входит ряд обладателей мандатов. Комитет призван координировать некоторые аспекты их деятельности⁴.

Однако не всё столь безоблачно. В частности, наблюдаются попытки подорвать репутацию обладателей мандатов посредством постоянных выпадов в их адрес, тем самым ставя под сомнение их добросовестность. Кроме того, периодически раздаются высказывания о нарушении ими Кодекса поведения, а в ходе обсуждения резолюций обладателям мандатов делают замечания, если в их докладах затрагиваются нелицеприятные для некоторых государств вопросы. Совет должен адекватно реагировать на подобные действия, не допуская расшатывания ключевых элементов системы специальных процедур, благодаря которым эта система играет важнейшую роль в обеспечении функций Совета.

Предстоящий обзор даёт возможность укрепить систему специальных процедур. Для достижения успешных результатов следует руководствоваться следующими **десятью принципами**:

⁴ Координационный комитет специальных процедур был учреждён в 2005 году, чтобы способствовать координации деятельности обладателей мандатов, выполнять роль связующего звена между ними и УВКПЧ, гражданским обществом и другими структурами, а также укреплять статус системы специальных процедур. Председатель Совета закрепил функции Координационного комитета в своём заявлении «PRST/8/2. Срок полномочий мандатариев специальных процедур» от 18 июня 2008 года. Председатель Совета считает, что именно Координационный комитет должен продлевать полномочия обладателей мандатов. Кроме того, председатель Координационного комитета (либо один из его членов) регулярно выступает перед Советом по правам человека с момента его создания. Через Координационный комитет председатель Совета приглашает обладателей мандатов на специальные сессии Совета (об этом говорится в «Докладе о работе 16-го совещания специальных докладчиков / представителей, независимых экспертов и председателей рабочих групп, занимающихся осуществлением специальных процедур Совета по правам человека», документ ООН A/HRC/12/47 от 22 июля 2009 года).

1 Совет должен поддерживать специальные процедуры в том, что касается выявления и устранения предполагаемых отдельных или массовых нарушений прав человека в любой точке мира, в том числе в рамках мер быстрого реагирования

Это позволит добиться того, чтобы специальные процедуры по-прежнему оставались прогрессивными, чувствительными и гибкими механизмами. Совет должен внимательно прислушиваться к предупреждениям специальных процедур о наличии или возникновении ситуаций грубых или массовых нарушений прав человека и действовать с учётом этих предупреждений. Совет должен всесторонне рассматривать сведения и аналитические выкладки специальных процедур в ходе обсуждений вопросов по конкретным темам либо странам, учитывая эти сведения и выводы при принятии решений.

2 Совет должен с уважением относиться к специальным процедурам, которые доводят до его сведения независимые квалифицированные мнения, и своевременно рассматривать вопросы, которые поднимают обладатели мандатов.

Специальные процедуры выражают независимые, объективные и квалифицированные мнения – эта их роль получила высокую оценку государств и признания Совета. Совет интересуется мнением специальных процедур, а выдаваемые им мандаты предусматривают подготовку аналитических выкладок и передачу их на рассмотрение Совета. Совет должен всемерно уважать эту роль специальных процедур и прилагать дальнейшие усилия к её укреплению, создавая оптимальные условия для работы специальных процедур. Например, для того, чтобы рекомендации по итогам посещения той или иной страны рассматривались своевременно, специальные процедуры должны иметь возможность докладывать Совету сразу по завершении миссии.

3 Совет должен уважать потребность обладателей мандатов в дальнейшей независимой оптимизации и совершенствовании их методов работы, исходя из меняющейся ситуации, включая развитие новых технологий.

Методы работы специальных процедур складывались на протяжении более 30 лет. Они изложены в Руководстве по специальным процедурам ООН по правам человека. В августе 2008 года принят новый, пересмотренный вариант Руководства, в котором учтены положения Кодекса поведения обладателей мандатов и замечания заинтересованных лиц (эта версия находится в свободном доступе на сайте УВКПЧ). Один из аспектов, требующих внимания обладателей мандатов и содействия Совета, связан с рассмотрением индивидуальных дел. Совет не должен принимать решений по таким делам, если на поставленные вопросы

не получено ответов, если эти ответы представляются несостоятельными или иным образом не позволяют владельцам мандатов считать, что дело рассмотрено надлежащим образом.

4 Совет должен гарантировать Координационному комитету возможность беспрепятственно выполнять свою функцию по поддержанию высочайших стандартов профессионального поведения.

Совет принял Кодекс поведения для того, чтобы стандарты профессионального поведения обладателей мандатов специальных процедур имели чёткое изложение. Все обладатели мандатов заинтересованы в выполнении своих функций согласно высочайшим стандартам профессионального поведения, а также в том, чтобы система специальных процедур продолжала работать как единое целое. Оценка профессионального поведения коллегами является ключом к обеспечению внутренней устойчивости и жизнеспособности системы, основанной на идее независимости. По этой причине обладатели мандатов специальных процедур сами уполномочили Координационный комитет принимать решения по вопросам о том, насколько эффективно они соблюдают установленные стандарты при выполнении своих обязанностей⁵. Совет признаёт важную роль Координационного комитета в поддержании высочайших стандартов профессионального поведения⁶.

5 Совет должен отслеживать государства, игнорирующие свои обязательства сотрудничать со специальными процедурами. Совет должен принимать своевременные меры к исправлению ситуации.

Сотрудничество со стороны государств является важнейшим фактором, обуславливающим эффективность работы специальных процедур. Генеральная Ассамблея постановила, что члены Совета должны в полной мере сотрудничать с Советом⁷. Принимая Кодекс поведения, Совет подчеркнул важность сотрудничества государств со специальными процедурами, призвав *«все государства своевременно предоставлять всю информацию и отвечать на сообщения, направляемые им специальными процедурами, без ненадлежащих задержек»*⁸.

5 Внутренняя консультативная процедура для обзора практики и методов работы от 25 июня 2008 года

6 Заявление Председателя «PRST/8/2. Срок полномочий мандатариев специальных процедур» от 18 июня 2008 года.

7 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/251, постановляющая часть, пункт 9.

8 Резолюция Совета по правам человека A/HRC/RES/5/2 от 18 июня 2007 года, постановляющая часть, пункт 1.

Все государства-члены ООН должны направлять постоянно действующие приглашения⁹ специальным процедурам и своевременно выполнять их заявки на проведение миссии, в соответствии с Правилами организации визитов специальных процедур. Если государство до сих пор не направило постоянные приглашения, оно должно сделать это при подаче заявки на членство в Совете по правам человека. Необходимо осуществлять сотрудничество на всех этапах миссии, в том числе и после её завершения в рамках выполнения итоговых рекомендаций.

Сотрудничество со специальными процедурами должно быть ключевым критерием оценки готовности государства к вступлению в Совет. В 2009 году специальные процедуры направили 689 коммюнике в 119 государств касательно не менее 1840 человек. Однако, по состоянию на 31 декабря 2009 года, правительства ответили лишь на 32% из этих посланий¹⁰. Кроме того, специальные процедуры по-прежнему сообщают о значительном количестве нереализованных заявок на проведение визитов. Зачастую это происходит из-за того, что государства не отвечают на заявки либо затягивают согласование сроков. Многие заявки на получение приглашений игнорируются на протяжении нескольких лет.

Совет должен сформулировать чёткие критерии того, что означает «сотрудничество» на практике.

Например, при получении срочной заявки правительство должно ответить на неё по существу в течение пяти дней с момента получения уведомления дипломатической миссией данного государства¹¹.

Что касается визитов, все государства должны отвечать на заявки о проведении визита в течение двух месяцев. Если государство дало своё принципиальное согласие на организацию визита, оно должно в течение месяца предложить сроки его проведения.

Постоянные приглашения являются подлинным доказательством сотрудничества. Вместе с тем, если государство, направившее постоянное приглашение, не отвечает на заявку о проведении визита более года, данное постоянное приглашение следует считать недействительным.

9 Простым и эффективным способом организации визитов специальных процедур является направление государствами-членами постоянных приглашений специальным процедурам о посещении соответствующих стран. Такой подход: а) свидетельствует об их готовности сотрудничать с указанными процедурами; б) повышает эффективность процесса благодаря минимизации задержек и снижению административного бремени для всех сторон; в) позволяет процедурам (как в индивидуальном, так и в групповом порядке) более эффективно планировать свои визиты и устанавливать их очерёдность, зная, что приглашение о посещении уже существует и остаётся в силе. Поскольку при наличии постоянного приглашения всё же сохраняется необходимость в оформлении официального приглашения и согласовании сроков визита, важно, чтобы государства не только направляли постоянные приглашения, но и были готовы их подтвердить.

10 См. «Специальные процедуры ООН – факты и цифры 2009», на английском языке – http://www2.ohchr.org/english/bodies/hr/special/docs/Facts_Figures2009.pdf. Следует отметить, что в эту статистику не вошли данные Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям, которая использует иные статистические методы и приёмы работы

11 Если в течение пяти дней от правительства не поступило ответа, уведомление следует переслать в Министерство иностранных дел.

Совет должен регулярно следить за тем, как именно государства сотрудничают со специальными процедурами, и влиять на государства, систематически отказывающиеся от сотрудничества. О таких фактах специальные процедуры должны официально ставить Совет в известность.

6 Совет должен решительно препятствовать любым попыткам со стороны государств использовать Кодекс поведения в качестве средства запугивания или иного ущемления интересов специальных процедур, будь то в индивидуальном или коллективном порядке.

Принимая Кодекс поведения, Совет призвал «все государства сотрудничать со специальными процедурами в выполнении ими своих обязанностей и оказывать им в этом помощь»¹². Такое сотрудничество и помощь, помимо прочего, требует, чтобы все государства-участники придерживались высоких стандартов поведения при взаимодействии со специальными процедурами. Любого рода угрозы в адрес специальных процедур за то, что они поднимают вопросы или делают выводы, не устраивающие те или иные государства, недопустимы. Государства, не согласные с выводами или заключениями специальных процедур, должны возражать по существу таких выводов или заключений. Нападки и угрозы в адрес специальных процедур являются нападками на сам Совет, и Совет должен реагировать на них надлежащим образом.

7 Совет должен надлежащим образом реагировать на акты запугивания или репрессий против тех, кто сотрудничает или стремится сотрудничать со специальными процедурами.

Должное реагирование подразумевает, что Совет потребует от соответствующего правительства расследовать сообщение о запугивании либо преследовании указанных лиц, а также информировать Совет о ходе расследования и привлечь виновных к ответственности.

8 Совет должен следить за тем, чтобы система специальных процедур всегда находилась в готовности отреагировать на грубые нарушения прав человека и гарантировать всестороннюю защиту и укрепление прав человека.

12 См. там же, подпункт (а) статьи 3 Кодекса поведения, о котором многие государства часто забывают и который гласит: «Мандатарии являются независимыми экспертами Организации Объединённых Наций. При осуществлении своего мандата мандатарии: а) действуют в независимом качестве и осуществляют свои функции... без какого бы то ни было внешнего влияния, подстрекательства, нажима, угрозы или вмешательства, как прямого, так и косвенного, от любой стороны, будь то заинтересованной или нет, по каким бы то ни было мотивам; при этом понятие независимости связывается со статусом обладателей мандатов и с их свободой оценки вопросов прав человека, которые им надлежит изучить в соответствии со своим мандатом».

Для этого Совет должен учреждать новые мандаты специальных процедур, призванные бороться с грубыми нарушениями прав человека и заполнять пробелы в области защиты и укрепления человеческих прав. Совет должен рассмотреть вопрос о создании механизмов, позволяющих выявлять такие пробелы, и должен поощрять **специальные процедуры к дальнейшему выявлению тематических и ситуационных недостатков** в их работе, согласно положениям текста об институциональном строительстве¹³. По-прежнему опираясь на лучшие стороны текущей модели специальных процедур, например, на деятельность индивидуальных обладателей мандатов и рабочих группы, Совет, тем не менее, должен быть готов к разработке новых моделей.

9 Совет должен обеспечивать строгое соблюдение критериев отбора и назначения, перечисленных в тексте об институциональном строительстве, с тем, чтобы гарантировать отбор и назначение на должности обладателей мандатов подлинно компетентных лиц.

Совет признал, что в процессе назначения обладателей мандатов специальных процедур при отборе кандидатов наиболее важными являются следующие критерии: квалификация, опыт в сфере прав человека, независимость, беспристрастность, добросовестность и объективность¹⁴. В основе процедуры отбора, описанной в разделе А главы II резолюции 5/1, лежит принцип прозрачности.¹⁵

13 Резолюция Совета по правам человека 5/1, A/HRC/RES/5/3 от 18 июня 2007 года, приложение, пункты 58, 60, 63 и 64.

14 Резолюция Совета по правам человека 5/1, глава II, раздел А, «Отбор и назначение мандатариев».

15 Новая процедура назначения, установленная резолюцией 5/1 от 18 июня 2007 года, состоит из нескольких этапов. Назначение производится на основе публичного списка приемлемых кандидатов, составленного с учётом технических и объективных требований. Обязанности по составлению, ведению и периодическому обновлению списка возложены на УВКПЧ. В резолюции 5/1 описаны общие критерии выдвижения, отбора и назначения обладателей мандатов. В частности, приемлемые кандидаты на должности обладателей мандатов специальных процедур должны обладать необходимой квалификацией и опытом, быть независимыми, беспристрастными, добросовестными и объективными. Эти критерии должны отражаться в «технических и объективных требованиях к приемлемым кандидатам», на основе которых имена кандидатов включаются в список; кроме того, данные критерии учитываются при разработке специальных требований для индивидуальных мандатов, которую проводит консультативная группа. Первый перечень требований Совет утвердил на своей шестой сессии в сентябре 2007 года (решение 6/102, часть С, «Технические и объективные требования к приемлемым кандидатам в мандатарии»). При определении второго перечня требований (необходимая квалификация, опыт, навыки и другие специфические для каждого мандата требования) резолюция 5/1 призывает консультативную группу принимать во внимание, в соответствующих случаях, мнения заинтересованных сторон, включая текущих или выбывающих обладателей мандатов. Кроме того, согласно резолюции 5/1, все рекомендации консультативной группы, подготовленные для председателя, должны быть публичными и мотивированными. На основе рекомендаций консультативной группы и после проведения широких консультаций, в частности через региональных координаторов, председатель Совета должен определить кандидатуру на каждую вакансию и представить государству-члену и наблюдателям список кандидатов не позднее чем за две недели до начала сессии, на которой Совет будет рассматривать вопрос о назначении. Назначение обладателей мандатов специальных процедур завершается после их одобрения Советом.

В применении критериев отбора и назначения обладателей мандатов Совет должен всемерно следовать букве и духу текста об институциональном строительстве. Процедуры выдвижения, рекомендации и назначения должны быть прозрачными.

В своём публичном докладе консультативная группа должна обосновывать все свои рекомендации для председателя. В частности, необходимо подробно указывать, насколько предложенные кандидатуры соответствуют общим критериям для обладателей мандатов (квалификация, опыт, независимость, беспристрастность, добросовестность и объективность) и специальным критериям, предъявляемым к каждому мандату. Всем заинтересованным лицам должна быть предоставлена возможность участвовать в процессе отбора на всех этапах.

Роль консультативной группы должна носить рекомендательный характер. В её состав входят независимые и беспристрастные эксперты. Они не должны занимать ключевых должностей в правительстве либо ином учреждении или организации, что могло бы привести к возникновению конфликта интересов при выполнении ими обязанностей членов консультативной группы.

10 Необходимо существенно увеличить ресурсы, предоставляемые специальным процедурам как индивидуально, так и системе в целом, а также разработать эффективный и современный механизм материально-финансового обеспечения.

Система специальных процедур по-прежнему хронически недофинансируется, поскольку текущий бюджет ООН недостаточен для её эффективной работы. Это затрудняет выполнение специальными процедурами своих функций (например, большинство обладателей мандатов сейчас выполняют не более двух миссий в год; некоторые доклады поступают с существенной задержкой в связи с нехваткой средств для их перевода на официальные языки ООН). К тому же, помимо основных функций, государства-члены нередко возлагают на обладателей мандатов дополнительные задачи. В этой связи крайне необходимо существенно увеличить бюджет, выделяемый специальным процедурам. Кроме того, следует изучить другие возможности для устранения проблемы хронического недофинансирования системы специальных процедур, в том числе за счёт внешних источников и с позиций Секретариата. Задачи, которые ставятся перед специальными процедурами помимо выполнения ими собственных планов работы по осуществлению своих мандатов, требуют дополнительных ресурсов и нуждаются в отдельном финансировании. Кроме того, необходимо, чтобы все заинтересованные стороны своевременно уделяли надлежащее внимание весьма важному вопросу о расширении кадрового состава.

КРАТКАЯ СПРАВКА

После того, как в 2006 году был учреждён Совет по правам человека, на протяжении года Совет изучал работу специальных процедур с тем, чтобы при необходимости усовершенствовать и рационализировать её. Результаты этого анализа нашли отражение в тексте об институциональном строительстве и в Кодексе поведения обладателей мандатов¹⁶. В тексте об институциональном строительстве описана процедура назначения обладателей мандатов и сформулированы основы для пересмотра индивидуальных мандатов, а также для учреждения новых мандатов по истечении срока действия существующих.

Впоследствии, в 2007-2008 годах все тематические мандаты специальных процедур были пересмотрены в индивидуальном порядке, а затем продлены¹⁷. Что касается мандатов, выданных бывшей Комиссией по ситуации в Беларуси и на Кубе, они были отозваны после принятия текста об институциональном строительстве. В этом тексте отмечено, что срок действия мандата по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года (ОПТ), «установлен до окончания оккупации»; на основе этого положения было безосновательно принято решение не проводить пересмотр этого мандата¹⁸. Совет аннулировал мандаты по Демократической Республике Конго и Либерии без объективной оценки необходимости в их продлении. Мандат специального докладчика по Судану был заменён на мандат независимого эксперта без предоставления убедительных обоснований в необходимости такой замены¹⁹.

16 Резолюция Совета по правам человека A/HRC/RES/5/2 от 18 июня 2007 года.

17 Совет решил не прекращать и не объединять тематические мандаты и даже учредил три новых тематических мандата по проблеме доступа к безопасной питьевой воде и санитарной инфраструктуре (инициатива правительств Германии и Испании), а также по проблеме реализации культурных прав (инициатива правительства Кубы). Мандат по проблеме современных форм рабства, существовавший под эгидой бывшей Подкомиссии по укреплению и защите прав человека, приобрёл статус тематического специального докладчика.

18 Специальный докладчик лично выразил озабоченность в связи с предвзятостью и односторонностью мандата, который охватывает только те нарушения прав человека и международного гуманитарного права на ОПТ, которые были совершены израильянами. В своём заявлении Совету от 16 июня 2008 года он также призвал Совет пересмотреть данный мандат.

19 Для введения должности независимого эксперта не было нужды прекращать мандат специального докладчика по Судану, особенно с учётом того, что назначение нового обладателя мандата нарушило последовательность и непрерывность экспертного анализа ситуации с правами человека в Судане.