

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
16 January 2013  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека**

Двадцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав, включая  
право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу  
о положении правозащитников Маргарет Секаггии\****Резюме*

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюциями Совета по правам человека 7/8 и 16/5, Специальный докладчик приводит информацию о своей деятельности за отчетный год и обращает внимание государств-членов на 252 сообщения, направленных в соответствии с ее мандатом в прошедшем году.

Первостепенное внимание в докладе уделено роли национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека, при этом особо отмечается тот факт, что эти учреждения можно рассматривать в качестве правозащитников.

Специальный докладчик прорабатывает вопрос о возможной роли национальных учреждений в защите правозащитников. Она рассматривает ряд мер, которые в настоящее время применяют такие учреждения в различных государствах-членах и которые можно было бы использовать и в других контекстах. Докладчик также указывает на ряд аспектов, в которых деятельность национальных учреждений необходимо развивать, чтобы обеспечить эффективную защиту правозащитников.

Специальный докладчик предлагает свои выводы и рекомендации.

\* Доклад представлен с опозданием.

NY. 13-54316

GE.13-10181 (R) 090215 100215



\* 1 3 1 0 1 8 1 \*

Просьба отправить на вторичную переработку 

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–4	3
II. Деятельность в отчетный период .....	5–22	3
A. Сообщения, переданные государствам .....	5	3
B. Поездки в страны .....	6–8	4
C. Сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций и межправительственными организациями .....	9–14	4
D. Приглашения от правительств .....	15	6
E. Сотрудничество с неправительственными организациями .....	16–22	6
III. Национальные правозащитные учреждения .....	23–83	7
A. Введение и методология .....	23–27	7
B. Парижские принципы и другие документы .....	28–33	8
C. Национальные правозащитные учреждения и правозащитники .....	34–83	9
IV. Роль национальных правозащитных учреждений в защите правозащитников .....	84–114	18
A. Официальные механизмы рассмотрения жалоб и программы защиты .....	85–90	18
B. Просветительская работа в целях создания благоприятных условий для деятельности правозащитников .....	91–94	20
C. Взаимодействие с международными и региональными механизмами .....	95–97	21
D. Общественная поддержка в случаях нарушений в отношении правозащитников .....	98–102	21
E. Посещения тюрем и мест содержания под стражей и оказание предварительной юридической помощи .....	103–105	22
F. Разрешение конфликтов .....	106–108	23
G. Расширение возможностей правозащитников .....	109–114	23
V. Выводы и рекомендации .....	115–123	24
A. Выводы .....	115–118	24
B. Рекомендации .....	119–123	25

## I. Введение

1. Настоящий доклад является пятым докладом Специального докладчика Совету по правам человека и тринадцатым тематическим докладом, представленным мандатарием по вопросу о положении правозащитников с 2000 года. Доклад представлен в соответствии с резолюциями Совета по правам человека 7/8 и 16/5.

2. С момента создания этого мандата неизменно подчеркивается ключевая роль национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека. Будучи независимыми общественными органами, эти национальные учреждения могут выступать в качестве важных консультативных структур, предоставляющих рекомендации правительству по вопросам национального развития с учетом правозащитных обязательств страны, а также всестороннего учета международных принципов и стандартов в области прав человека в сфере публичного права и политике. Специальный докладчик придерживается мнения, что национальные учреждения можно рассматривать в качестве правозащитников.

3. Кроме этого, представители данного мандата всегда считали крайне важным взаимодействие между такими учреждениями, а также частными лицами и ассоциациями, выступающими в защиту прав человека. Национальные учреждения могут совместно с правозащитниками оценивать ситуацию в этой сфере на местах и обеспечивать ответственность за нарушения прав человека. Как подчеркивает Специальный докладчик в ее докладе Совету по правам человека за 2010 год, национальные учреждения по правам человека, в особенности уполномоченные получать жалобы и следить за урегулированием конкретных дел, могут выступать в качестве мощного союзника правозащитников и при необходимости в значительной мере способствовать их защите<sup>1</sup>.

4. Специальный докладчик после представления обзора своей деятельности за отчетный период кратко излагает свой подход к работе национальных правозащитных учреждений, а также методологию, которую она использует в настоящем докладе. Затем она подробно останавливается на ключевой роли национальных учреждений в деле поощрения и защиты прав человека. Далее автор представляет комментарии в отношении существующих в этих структурах механизмов защиты правозащитников. В последнем разделе Специальный докладчик представляет свои выводы и рекомендации.

## II. Деятельность в отчетный период

### A. Сообщения, переданные государствам

5. В период с 1 декабря 2011 года по 30 ноября 2012 года Специальный докладчик направила 252 сообщения. Сообщения были переданы 83 государствам, и на время составления доклада было получено 104 ответа, т.е. доля ответивших составляет только 41 процент. Кроме того, Специальный докладчик получила 40 ответов на сообщения, направленные до текущего отчетного периода. Замечания в отношении сообщений, переданных в указанный период,

<sup>1</sup> A/HRC/13/22, para. 108.

а также в отношении соответствующих ответов правительств включены в добавление 4 к настоящему докладу (A/HRC/22/47/Add.4).

## **В. Поездки в страны**

6. В отчетный период Специальный докладчик посетила Гондурас с 7 по 14 февраля 2012 года, Тунис – с 27 сентября по 5 октября 2012 года и Ирландию с 19 по 23 ноября 2012 года. Отдельные доклады по итогам этих поездок были представлены на двадцать второй сессии Совета по правам человека.

### **Неудовлетворенные просьбы**

7. По состоянию на декабрь 2012 года без ответа остаются просьбы Специального докладчика о посещении следующих стран: Бахрейна (2012 год), Беларуси (2002, 2003, 2004, 2010, 2011 годы), Бутана (2001, 2002 годы), Бурунди (2012 год), Камбоджи (2012 год), Камеруна (2012 год), Чада (2002, 2003, 2004 годы), Китая (2008, 2010 годы), Доминиканской Республики (2012 год), Египта (2003, 2008, 2010, 2012 годы), Экваториальной Гвинеи (2002 год), Фиджи (2010, 2012 годы), Индонезии (2012 год), Ямайки (2012 год), Казахстана (2011, 2012 годы), Кении (2003, 2004 годы), Кыргызстана (2012 год), Малави (2012 год), Малайзии (2002, 2010 годы), Мальдивских островов (2006 год), Мексики (2011 год), Мозамбика (2003, 2004 годы), Намибии (2011 год), Непала (2003, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 годы), Омана (2012 год), Пакистана (2003, 2007, 2008, 2010 годы), Филиппин (2008, 2010, 2012 годы), Российской Федерации (2004, 2011 годы), Саудовской Аравии (2012 год), Сенегала (2012 год), Сингапура (2002, 2004 годы), Шри-Ланки (2008, 2010 годы), Сирийской Арабской Республики (2008, 2010 годы), Таиланда (2012 год), Туркменистана (2003, 2004 годы), Объединенных Арабских Эмиратов (2012 год), Узбекистана (2001, 2004, 2007 годы), Боливарианской Республики Венесуэла (2007, 2008, 2010 годы), Вьетнама (2012 год) и Зимбабве (2002, 2004, 2008, 2010, 2011 годы). Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что некоторые из этих просьб в течение продолжительного времени остаются без ответа, и надеется, что государства в должное время уделят надлежащее внимание всем ее просьбам.

8. Специальный докладчик также благодарит правительства Монголии и Турции за согласие на ее приезд в 2013 году. В настоящее время обсуждаются условия и даты этих поездок. Что касается ее просьбы о посещении Турции, то Специальный докладчик надеется, что ей будет выделено достаточно времени для проведения тщательной и объективной оценки положения правозащитников.

## **С. Сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций и межправительственными организациями**

9. Специальный докладчик продолжала уделять особое внимание сотрудничеству со всеми органами системы Организации Объединенных Наций и другими региональными межправительственными правозащитными организациями.

10. После того, как в июле 2011 года Специальный докладчик опубликовала онлайн-комментарий к Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права чело-

века и основные свободы ("Декларации о правозащитниках"), она с воодушевлением восприняла тот факт, что в 2012 году Европейско-средиземноморская сеть по правам человека подготовила неофициальный перевод этого документа на арабский язык, а отделения Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Колумбии, Гватемале и Мексике подготовили перевод на испанский язык. Специальный докладчик выражает свою глубокую признательность этим организациям за их соответствующую работу, которая будет способствовать дальнейшему распространению этого комментария и Декларации. И неофициальные переводы, и первоначальная публикация размещены на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в разделе, касающемся работы Специального докладчика<sup>2</sup>.

11. 8–9 марта 2012 года Специальный докладчик приняла участие в совещании представителей различных механизмов, на котором также присутствовали представители Африканской комиссии по правам человека и народов, Межамериканской комиссии по правам человека, Совета Европы и Европейской комиссии. Мероприятие прошло в Женеве под руководством Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).

12. 26 июня 2012 года Специальный докладчик приняла участие в тематическом обсуждении вопроса о деятельности защитников прав человека женщин во время ежегодной однодневной дискуссии по вопросу о правах человека женщин в ходе двадцатой сессии Совета по правам человека.

13. С 27 сентября по 5 октября 2012 года Специальный докладчик совместно со Специальным докладчиком по положению правозащитников в Африке, представляющим Африканскую комиссию по правам человека и народов, совершили поездку в Тунис, по итогам которой было подготовлено совместное заявление<sup>3</sup>. Комментарии и рекомендации Специального докладчика Организации Объединенных Наций представлены Совету по правам человека в приложении к настоящему докладу (A/HRC/22/47/Add.2).

14. Специальный докладчик должна была представить свой пятый доклад Генеральной Ассамблее (A/67/292) 29 октября 2012 года. К сожалению, из-за урагана "Сэнди" Специальный докладчик вынуждена была отменить свое участие в работе Генеральной Ассамблеи, и ее заявление 2 ноября 2012 года любезно зачитала Специальный докладчик в области культурных прав. Доклад был в первую очередь посвящен применению законодательства, регулирующего деятельность правозащитников, включая наиболее распространенные ограничения, с которыми сталкиваются правозащитники в контексте различных правовых систем. В докладе представлены рекомендации государствам в отношении того, как гарантировать соблюдение в законодательстве прав правозащитников, а также содержатся указания в отношении процедурных и других гарантий, которые предлагается обеспечивать в рамках применения законов.

<sup>2</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

<sup>3</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12631&LangID=E>

## **D. Приглашения от правительств**

15. С 6 по 8 июня 2012 года Специальный докладчик вместе с другими независимыми экспертами приняла участие в семинаре на тему "Правозащитники и мирные протесты", организованном в Осло, Норвегия, правительствами Норвегии и Швейцарии совместно с Международной службой по правам человека. Присутствовавшие на мероприятии специальные докладчики по его итогам опубликовали совместное заявление в отношении правозащитников и мирных протестов<sup>4</sup>.

## **E. Сотрудничество с неправительственными организациями**

16. Специальный докладчик в качестве мандатария продолжила плодотворное сотрудничество с представителями гражданского общества на национальном, региональном и международном уровнях. Специальный докладчик сожалеет, что ввиду нехватки времени она не смогла принять участие во всех конференциях и семинарах, на которые она была приглашена. В случаях, когда Специальный докладчик не могла присутствовать на мероприятиях лично, она пыталась в максимально возможной степени обеспечить присутствие на них сотрудников УВКПЧ.

17. С 23 по 25 марта 2012 года Специальный докладчик принимала участие в фестивале "Знаковое кино", организованном "Международной амнистией" в Гааге, Нидерланды, основной темой которого в рамках разнообразной кинопрограммы были права человека.

18. 13 и 14 апреля 2012 года Специальный докладчик вместе с правозащитниками из стран Ближнего Востока и Северной Африки приняла участие в региональных консультациях в Каире, Египет, организованных Международной службой по правам человека и Каирским институтом исследований в области прав человека.

19. 19 апреля 2012 года сотрудник УВКПЧ принял участие в проведенной организацией "Юристы без границ" в Лондоне, Соединенное Королевство, конференции на тему "Обеспечение международного характера защиты прав человека и правозащитников".

20. Специальный докладчик была основным выступающим на региональной конференции, проведенной в Бейруте, Ливан, Региональным отделением УВКПЧ на Ближнем Востоке с 22 по 23 мая 2012 года, и говорила в поддержку укрепления механизмов соблюдения основных свобод.

21. 18 июня 2012 года Специальный докладчик совместно с организацией "Международная защита" провела в Женеве дискуссию "за круглым столом", темой которой были национальные механизмы и государственная политика по защите правозащитников.

22. 24 и 25 октября 2012 года сотрудник УВКПЧ принял участие в проведенной организацией "Пис Бригейдс Интернэшнл" в Лондоне, Соединенное Королевство, конференции на тему "Женщины-правозащитники: расширение возможностей и защита общественных активистов".

<sup>4</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12524&LangID=E>

### III. Национальные правозащитные учреждения

#### A. Введение и методология

23. Национальные учреждения, будучи независимыми общественными организациями, в идеале – учрежденными конституцией и парламентским законом, имеют уникальную возможность влиять на правительство в том, что касается его обязательств по обеспечению прав человека, и следить за тем, чтобы международные правозащитные принципы и стандарты были отражены в законодательстве и в приоритетном порядке учитывались при формировании государственной политики. Специальный докладчик полагает, что национальные учреждения, функционирующие в соответствии с Парижскими принципами в отношении национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека<sup>5</sup>, и их членов и сотрудников можно рассматривать в качестве правозащитников, поскольку они содействуют поощрению и защите прав человека. В ряде стран они сталкиваются с серьезными проблемами и являются объектами нападения, угроз<sup>6</sup>, запугивания и преследований; они подвергаются арестам и содержатся под стражей в связи с их правозащитной деятельностью. В ряде случаев Специальный докладчик и ее предшественница в своих сообщениях для правительств и рекомендациях по итогам поездок в страны выражали обеспокоенность в связи с проблемами, с которыми сталкиваются члены и сотрудники таких национальных учреждений.

24. Важнейшее значение имеет взаимодействие между национальными учреждениями и частными лицами и ассоциациями, занимающимися защитой и поощрением прав человека. Национальные учреждения могут совместно с правозащитниками проводить оценку ситуации в сфере прав человека на местах и обеспечивать ответственность за нарушения прав человека, тем самым выступая в качестве важного участника борьбы с безнаказанностью. Эти учреждения также при необходимости могут играть значимую роль в обеспечении адекватной защиты правозащитников.

25. В настоящем докладе Специальный докладчик намерена особо подчеркнуть решающую роль национальных учреждений в деле поощрения и защиты прав человека, а также представить рекомендации, в частности для государств и национальных учреждений, в целях создания для этих учреждений условий, способствующих осуществлению ими своей деятельности.

26. Когда национальные учреждения могут работать независимо и эффективно, они также в большей степени способны обеспечить адекватную защиту лиц и организаций, которые могут оказаться объектом преследования из-за их правозащитной деятельности. В проведенном УВКПЧ в 2009 году обзоре национальных учреждений этой сферы обеспечение защиты правозащитников было названо "одной из самых слабых областей деятельности национальных правозащитных учреждений". Как следует из этого обзора, только порядка 62 процентов респондентов проводили мероприятия, направленные на обеспе-

<sup>5</sup> A/RES/48/134, приложение.

<sup>6</sup> E/CN.4/2006/95, пункты 76–77.

чение защиты правозащитников. О важности укрепления потенциала национальных учреждений в этой сфере уже говорилось<sup>7</sup>.

27. Специальный докладчик намерена оценить существующие в этой связи инициативы и представить рекомендации государствам и национальным учреждениям относительно способов более эффективной защиты правозащитников. С этой целью Специальный докладчик направила анкеты государствам, национальным учреждениям и правозащитникам. Она также весьма признательна за полученные многочисленные ответы и хотела бы поблагодарить все заинтересованные стороны за уделенное время и заинтересованность. С полным содержанием полученных ответов на эти анкеты можно ознакомиться на веб-сайте мандатария<sup>8</sup>. Примеры, приводимые в главах III и IV, в основном взяты из ответов на упомянутые анкеты, а конкретные ссылки представлены только в случаях, когда эти примеры зафиксированы в других документах.

## **В. Парижские принципы и другие документы**

28. Парижские принципы (1991 год) представляют собой набор минимальных стандартов, которые должны соблюдать национальные учреждения, независимо от их структуры и мандата. В настоящее время эти принципы широко признаются как параметры для аккредитации национальных учреждений, а также как показатель легитимности таких структур<sup>9</sup>.

29. Сеть национальных правозащитных учреждений была официально учреждена в 1993 году и получила название Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Этот комитет через свое Бюро координирует деятельность национальных учреждений, аккредитует ее членов и оказывает им различную поддержку, в том числе рекомендует меры по техническому содействию.

30. Комитет имеет четыре региональных координационных комитета, которые представляют и поддерживают национальные учреждения на региональном уровне. Они отвечают за выдвижение кандидатов в состав Бюро, а также на должности председателя и секретаря Комитета. Представитель каждой региональной сети, известный также как региональный координатор, выступает в роли основного контактного лица Бюро в том или ином регионе и в тесном сотрудничестве с председателем Комитета работает над выполнением принятых решений.

31. Парижские принципы требуют, чтобы национальные учреждения обеспечивали поощрение и защиту прав человека, в частности получали и расследовали жалобы, выступали в качестве посредников в конфликтах и повышали осведомленность о правах человека. В Парижских принципах устанавливаются шесть основных критериев полноценно функционирующих национальных учреждений, а именно: широкий мандат и полномочия; автономность от правительства в своем функционировании и методах работы; независимость, которая должна быть закреплена законом или конституцией; плюрализм, обеспечиваемый благодаря широкому членскому составу или сотрудничеству; наличие до-

<sup>7</sup> УВКПЧ, *Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции*, Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки, № 4 (Rev.1) (2010), стр. 23.

<sup>8</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>.

<sup>9</sup> *Национальные правозащитные учреждения* (см. сноску 7 выше), глава III.

статочных финансовых, материальных и людских ресурсов; а также соответствующие полномочия по проведению расследований.

32. В Парижских принципах также отражена важная роль неправительственных организаций (НПО) в "расширении работы национальных учреждений" и содержится призыв к национальным учреждениям устанавливать связи с гражданским обществом. Благодаря такому взаимодействию национальные учреждения могут отстаивать свою независимости и плюрализм, повышая тем самым свою собственную эффективность и укрепляя свою легитимность<sup>10</sup>.

33. Помимо Парижских принципов Подкомитет по аккредитации Международного координационного комитета утвердил замечания общего порядка<sup>11</sup>, в которых содержатся дополнительные указания в отношении толкования и применения Парижских принципов.

### **С. Национальные правозащитные учреждения и правозащитники**

34. Специальный докладчик считает, что национальные учреждения, функционирующие в соответствии с Парижскими принципами, и их члены и сотрудников следует считать правозащитниками. Она осознает тот факт, что они сталкиваются с серьезными сложностями и становятся объектами нападков, угроз, запугивания и преследований в связи со своей правозащитной деятельностью.

35. Специальный докладчик и ее предшественница неоднократно выражали обеспокоенность в связи с проблемами, с которыми сталкиваются члены и сотрудники таких национальных учреждений. В связи с поездкой в Гватемалу в 2008 году в соответствующем докладе был поднят вопрос о том, что члены и сотрудники таких национальных учреждений нередко становятся жертвами угроз или нападений<sup>12</sup>.

36. Кроме того, мандатарий направила ряд сообщений правительствам в связи с предполагаемыми нападениями на сотрудников национальных учреждений при проведении ими расследований (Филиппины, 2008 год)<sup>13</sup>; угрозами расправы над председателем одного из таких учреждений из-за раскрытия информации о злоупотреблениях в вооруженных силах (Кения, 2008 год)<sup>14</sup>; предполагаемыми актами запугивания, преследований и репрессий в отношении главы национального учреждения, который сотрудничал с бывшим мандатарием в ходе ее поездки в страну (Индонезия, 2007 год)<sup>15</sup>; предполагаемым случаем преследований председателя одного из таких учреждений из-за его сотрудничества с Международным консультативным комитетом (Малави, 2012 год)<sup>16</sup> и предпо-

<sup>10</sup> International Council on Human Rights and OHCHR, "Assessing the effectiveness of National Human Rights Institutions" (2005), p. 15 ("Оценка эффективности национальных институтов по правам человека").

<sup>11</sup> *Национальные правозащитные учреждения* (см. сноску 7 выше), приложение IV.

<sup>12</sup> A/HRC/10/12/Add.3, para. 66.

<sup>13</sup> A/HRC/10/12/Add.1, paras. 2103–2106.

<sup>14</sup> A/HRC/10/12/Add.1, paras. 1489–1491.

<sup>15</sup> A/HRC/7/28/Add.1, paras. 1109, 1113, 1114 and 1117.

<sup>16</sup> A/HRC/21/49, p. 36.

лагаемым неоправданным вмешательством правительства в процесс продления мандата главы национального учреждения (Франция, 2009 год)<sup>17</sup>.

37. Ответы на анкету, направленную Специальным докладчиком, показывают, что национальные учреждения сталкиваются со значительными сложностями и препятствиями при осуществлении своих функций по поощрению и защите прав человека, в том числе в процессе взаимодействия с правозащитниками, а это может в значительной степени снижать степень их независимости, эффективности и легитимности. Указанные сложности, со всеми их различиями институционального и тематического характера, касаются, в частности, мандатов этих учреждений и их осуществления; состава, отбора и назначения членов этих структур и их сотрудников; условий пребывания на должностях, а также наличия ресурсов. Полученные ответы также помогли выявить примеры эффективных методов работы.

## 1. Мандат и полномочия

38. Как указано в Парижских принципах, национальные учреждения должны быть наделены широкими полномочиями, закрепленными в конституционном или законодательном акте, определяющем состав и круг ведения таких учреждений. Такой мандат должен быть четко определен и предусматривать деятельность по поощрению и защите прав человека, что характерно для многих национальных учреждений, в частности в Афганистане, Канаде, Никарагуа, Нигерии, Южной Африке и Уругвае.

39. Тем не менее есть случаи, когда, как сообщается, мандат национальных учреждений определен королевским указом (Марокко), указом президента (Алжир, Казахстан) или постановлением органов исполнительной власти (Филиппины).

40. Помимо этого, в ряде случаев были отмечены ограничения мандата или сферы полномочий национальных учреждений, в частности пределы их юрисдикции, например ограниченный перечень вопросов, которые они могут рассматривать. Другие ограничения касаются ветвей государственной власти или вида деятельности, за которой они могут осуществлять контроль, например деятельность военных и частных структур может быть исключена из круга надзорных полномочий этих национальных учреждений.

41. Некоторые национальные учреждения не имеют полномочий по расследованию жалоб в отношении глав правительства и парламента (Венгрия, Казахстан, Филиппины). Полномочия национального учреждения Филиппин ограничены рассмотрением случаев нарушения гражданских и политических прав, хотя это учреждение старалось отслеживать положение дел с экономическими, социальными и культурными правами в рамках своих Всеобъемлющих правил процедуры. Также сообщается, что национальное учреждение в Индии не уполномочено иметь дело с военнослужащими вооруженных сил напрямую и вынуждено полагаться на сообщения министерства/департамента, в чем ведении они находятся.

42. Как установлено Парижскими принципами, мандат национальных учреждений должен предусматривать подготовку и представление докладов соответствующим международным органам, в том числе в рамках универсального периодического обзора Совета по правам человека и договорных органов, а также взаимодействие с региональными и международными правозащитными

<sup>17</sup> A/HRC/13/22/Add.1, paras. 832–838.

механизмами, в том числе с представителями специальных процедур Совета по правам человека. Так обстоит дело с мандатом национального учреждения Канады, а также в Афганистане, хотя этот мандат определен менее четко.

43. Мандат национальных учреждений также должен быть достаточно конкретным и исключать любое дублирование или смешение с мандатами и работой учреждений других ветвей власти или правозащитных структур, таких как отраслевые комиссии по правам человека (Индия, Индонезия), или правозащитными структурами на уровне территориальных единиц<sup>18</sup> в государствах с федеративным устройством (Канада, Мексика, Южная Африка). Как указано Подкомитетом по аккредитации в его замечаниях общего порядка, национальные учреждения должны сотрудничать с другими статутными учреждениями, координировать с ними свою деятельность и обмениваться информацией.

44. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть тот факт, что несколько национальных учреждений сообщают о том, что они столкнулись со значительными проблемами в обеспечении адекватной реализации их рекомендаций и контроля за этим процессом. В отсутствие надлежащих положений в законодательной сфере, обязывающих правительство и другие государственные структуры официально реагировать на их рекомендации, осуществление таковых представляется проблематичным (Южная Африка). Аналогичная ситуация вполне может быть характерна для большинства учреждений, которые имеют ограниченные консультативные или совещательные полномочия (Германия, Казахстан), что может негативно влиять на эффективность и результативность их работы.

45. По мнению Специального докладчика, степень доверия к таким национальным учреждениям и их легитимности, безусловно, будет выше, если их мандат будет закреплен законодательным актом парламента, четко оговорен и достаточно широк по своему охвату, предполагать взаимодействие с региональными правозащитными механизмами и механизмами Организации Объединенных Наций, а также подразумевать создание механизмов координации с другими соответствующими правозащитными структурами. В мандатах национальных учреждений должны быть оговорены пределы их юрисдикции, и их отчетность парламенту должна предполагать подготовку периодических докладов об осуществляемой ими деятельности, а сами доклады должны подлежать обсуждению органами законодательной власти, быть общедоступными, и их следует распространять всеми необходимыми способами. Следует ввести соответствующие положения, гарантирующие эффективное осуществление рекомендаций, сделанных этими национальными учреждениями, и закрепить процесс контроля за последующим исполнением этих рекомендаций.

## **2. Независимость от правительства и автономность**

46. Национальные учреждения должны иметь возможность работать независимо, без какого-либо вмешательства со стороны правительства или других ветвей власти. В этой связи Парижские принципы и замечания общего характера Подкомитета по аккредитации служат важным руководством по укреплению

<sup>18</sup> Это касается штатов, провинций или кантонов в рамках федеративного устройства. Более подробные сведения содержатся в публикации "National human rights institutions in federal States. A study for the Office of the High Commissioner for Human Rights" (September 2011) ("Национальные правозащитные учреждения в федеративных государствах. Исследование для Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека").

организационной и оперативной структуры этих учреждений в интересах обеспечения их автономности и независимости.

47. Критерии и процессы выдвижения кандидатур членов руководящих органов этих учреждений, а также их назначение и гарантии сохранения должности должны определяться парламентом и подлежать его контролю. Это должно обеспечить открытость и транспарентность процесса выдвижения кандидатур и их назначения. Подкомитет по аккредитации указал, что участие членов правительства в работе этих национальных учреждений должно быть ограничено консультативными функциями, а прикомандирование гражданских служащих на эти должности должно быть исключено. Сохранение должности в таких учреждениях должно быть гарантировано, а смещение иметь место только в исключительных и четко оговоренных обстоятельствах.

48. Большое значение для обеспечения независимости и автономности имеет также участие гражданского общества, включая правозащитников и другие соответствующие заинтересованные стороны, в процессе выдвижения кандидатур и их назначения. Именно так обстоит дело в ряде стран и национальных учреждений, и это положительно сказывается на степени плюрализма в их работе и повышает степень доверия к ним. В этой связи Специальный докладчик, проанализировав ответы на свою анкету, отмечает несколько успешных примеров, касающихся критериев и процессов выдвижения и назначения членов руководящих органов этих национальных учреждений.

49. В частности, в Канаде информация о вакантной должности в составе национальной правозащитной комиссии публикуется в открытом доступе и претендовать на такую должность может каждый. В Уругвае закон предусматривает, что члены национального учреждения могут быть выдвинуты неправительственной организацией, что имеет место весьма часто. В Новой Зеландии критерии назначения членов такой комиссии четко определены в соответствующих нормативных документах, при этом своих кандидатов могут выдвигать различные группы и частные лица. В Южной Африке, после того, как в общенациональном масштабе публикуется объявление о вакантных должностях в национальной правозащитной комиссии, формируется специальный парламентский комитет, который проводит собеседования с претендентами на открывшиеся должности. Эти собеседования проводятся публично, и на них разрешено присутствовать представителям гражданского общества.

50. В процессе разработки закона о создании в Ирландии Комиссии по правам человека и равенству (на момент написания данного доклада этот закон еще не был принят) было особо подчеркнуто, что степень независимости такого органа будет выше, если этот орган будет наделен полномочиями самостоятельно отбирать своих сотрудников и при этом будет исключена возможность прикомандирования гражданских служащих на высокопоставленные должности в этом органе<sup>19</sup>.

51. С другой стороны, также сообщается о том, что процесс отбора членов Комиссии по правам человека Филиппин в ее уставных документах никак не определен. По имеющимся сведениям, этот пробел в процедурных нормах наделяет председателя Комиссии единоличными полномочиями по выдвижению и назначению ее членов. Чтобы укрепить свою организационную, опера-

<sup>19</sup> Oireachtas Joint Committee on Justice, Defence and Equality, "Report on hearings in relation to the Scheme of the Irish Human Rights and Equality Commission Bill" (July 2012).

тивную и бюджетную структуру, включая процедуру отбора и назначения своих членов, Комиссия добилась принятия "Устава Комиссии по правам человека".

52. В Индии председатель национального учреждения и его члены назначаются президентом страны по рекомендации комитета в составе премьер-министра, который выступает в качестве его председателя, и членов правящей и оппозиционных партий. Как сообщается, члены упомянутого комитета проводят консультации по вопросам формирования единой позиции в отношении выдвигаемых кандидатур. Специальный докладчик, совершив поездку в Индию, рекомендовала укрепить состав этой национальной комиссии, в частности за счет расширения критериев отбора кандидатов на пост председателя и диверсификации состава Комиссии, в том числе с гендерной точки зрения<sup>20</sup>.

53. Специальный докладчик хотела бы отметить, что, как было подчеркнуто Подкомитетом по аккредитации, отбор сотрудников таких национальных учреждений должен осуществляться самим учреждением.

54. Подкомитет по аккредитации настоятельно рекомендует включить в законодательство положение о защите членов и персонала таких национальных учреждений от юридической ответственности за свои действия в официальном качестве. Специальный докладчик полагает, что привилегии и иммунитеты членов и сотрудников национальных учреждений, осуществляющих свои функции добросовестно, представляют собой важную гарантию защиты, позволяющую им осуществлять свою деятельность без ненадлежащего вмешательства.

55. Как сообщается, в Уганде члены и сотрудники Комиссии по правам человека имеют иммунитет от каких-либо преследований в рамках административного права за любые действия, совершенные ими при добросовестном выполнении своих обязанностей. В некоторых случаях иммунитетами наделены члены руководящего органа, однако четкие положения в отношении иммунитетов сотрудников отсутствуют (Того, Иордания). В Панаме решением Верховного суда в 1998 году иммунитеты главы такого национального учреждения были объявлены неконституционными. В Египте законодательный акт об учреждении Национального совета по правам человека (Закон № 94, 2003 год) не предусматривает иммунитетов для его сотрудников, включая председателя и его заместителя. Совет выступил с предложением внести поправки в существующее законодательство Египта, чтобы устранить это упущение.

56. Примером серьезных проблем, с которыми сталкиваются сотрудники, работающие в таких национальных учреждениях, является один из предполагаемых случаев произвольного задержания в 2005 году трех сотрудников национального учреждения Сальвадора, когда они проверяли основания для депортации лица, не являющегося гражданином страны.

57. Специальный докладчик придерживается мнения о том, что национальные учреждения, имеющие широкие и четкие полномочия, работают независимо и более эффективно, тем самым повышая степень своей легитимности среди тех, чьи интересы они представляют. Докладчик также считает, что все члены и сотрудники национальных учреждений должны быть наделены иммунитетом от гражданской и уголовной ответственности при добросовестном исполнении ими своих функций, что позволит исключить необоснованные требования и ограничения, препятствующие осуществлению ими законной правозащитной деятельности.

<sup>20</sup> A/HRS/19/55/Add.1, para.149.

### 3. Надлежащее финансирование

58. В Парижских принципах также указано, что национальные учреждения должны располагать адекватной инфраструктурой и финансированием для того, чтобы иметь собственный персонал и свои помещения, а также обладать финансовой независимостью от правительства. Источник и механизм финансирования должны быть четко указаны и закреплены в соответствующих нормативных документах. Такое учреждение должно иметь возможность независимого управления своими финансовыми средствами. Подкомитет по аккредитации более подробно определил минимальные стандарты надлежащего финансирования<sup>21</sup>.

59. Специальный докладчик и ее предшественница поднимали вопрос о нехватке финансовых и кадровых ресурсов в ряде докладов по итогам поездок в страны для установления фактов (Армения, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Ирландия и Того)<sup>22</sup>.

60. Как сообщается, некоторые национальные учреждения имеют полномочия предлагать свой собственный бюджет на утверждение законодательному органу (Уругвай). В случае Института по правам человека Нидерландов проект бюджета, при его подаче на утверждение парламента, публикуется в открытой печати.

61. Тем не менее, как следует из ответов на анкету, распространенную Специальным докладчиком, возникают ситуации, когда верховный суд страны оспаривает финансовую независимость национальных учреждений и/или упраздняет соответствующие полномочия (Панама и Филиппины). Такие действия серьезным образом сказываются на степени независимости этих учреждений и на их возможностях.

62. Нередко поступают сообщения о том, что национальные учреждения сталкиваются с разного рода финансовыми сложностями. В некоторых странах введены ограничения на оплату некоторых видов расходов из государственного бюджета, в частности так обстоит дело в Иордании, где выделенные бюджетные средства предназначены для покрытия только оперативных расходов, но не деятельности этой структуры. Это серьезным образом ограничивает национальные учреждения, в частности в их сотрудничестве с правозащитниками.

63. В других странах национальные учреждения сообщают о том, что им в целом не хватает финансирования, и в некоторых случаях это выражается в отсутствии простейшей оргтехники (Буркина-Фасо) или означает, что они не могут полноценно работать в регионах, а это ограничивает их возможности взаимодействовать с организациями на низовом уровне (Южная Африка). Крайним проявлением подобной проблемы является положение национального учреждения в Сальвадоре, которое спустя 20 лет после своего создания все еще не имеет собственного помещения.

64. Специальный докладчик осведомлена о том, что финансовый кризис 2008 года и последовавший за ним экономический спад обусловили резкое сокращение бюджетных расходов, что сказалось на положении государственного сектора в целом, включая национальные учреждения. Тем не менее докладчик настоятельно рекомендует выделять национальным учреждениям адекватный

<sup>21</sup> *Национальные правозащитные учреждения* (см. сноску 7 выше), приложение IV.

<sup>22</sup> В алфавитном порядке: Армения (A/HRC/16/44/Add.2); Гондурас (A/HRC/22/47/Add.1); Демократическая Республика Конго (A/HRC/13/22/Add.2); Ирландия (A/HRC/22/47/Add.3); Того (A/HRC/10/12/Add.2).

объем финансовых средств и обеспечивать для них возможность самостоятельно формировать бюджет и распоряжаться им.

#### 4. Состав и принцип плюрализма

65. Парижские принципы предусматривают, что состав национального учреждения и порядок назначения его членов должны в соответствии с принципом плюрализма обеспечивать представительство субъектов, участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека. В этой связи особую роль играют неправительственные организации, занимающиеся вопросами прав человека. Подкомитет по аккредитации подчеркивает значимость национальных учреждений в деле поддержания регулярных контактов с гражданским обществом и признает, что соблюдения принципа плюрализма можно добиться несколькими способами.

66. Таким образом национальные учреждения должны работать на принципах широкого участия и быть открыты для различных слоев общества. Это может отражаться в составе членов и персонала этого учреждения, а также выражаться в формах взаимодействия с основными заинтересованными сторонами, включая правозащитников и активистов. Взаимодействие с гражданским обществом позволит повысить авторитет и степень легитимности такого учреждения и, безусловно, укрепить его структуру и способствовать большей эффективности его деятельности.

67. Как уже было сказано, члены национального учреждения в Уругвае, как правило, выдвигаются неправительственными организациями, и все нынешние члены этого органа представляют НПО. В Новой Зеландии представители гражданского общества входят в состав комиссий, проводящих собеседование при отборе членов национального учреждения этой страны.

68. Национальное учреждение Индии состоит из членов, которые ранее занимали высокопоставленные должности в органах судебной власти, что, как сообщается, обеспечивает доверие к ним, а также служит механизмом защиты. Аналогичным образом, исполнительный секретарь Управляющего совета Нигерийской комиссии по правам человека выбирается из числа бывших судей или юристов с соответствующим опытом работы, при этом среди других членов Совета могут быть представители правозащитных организаций, журналисты, профсоюзные деятели и члены национальной коллегии адвокатов. Специальный докладчик считает, что состав руководящего органа национального учреждения должен быть как можно более разнообразным и включать представителей гражданского общества и соответствующих специалистов сферы прав человека.

69. Специальный докладчик неоднократно заявляла, что стандартные оперативные процедуры взаимодействия с гражданским обществом имеют большое значение для работы национальных учреждений и обеспечивают легитимность деятельности правозащитников (Индонезия, 2007 год). В этой связи она рекомендует назначать координаторов по работе с правозащитниками и проводить систематические консультации с гражданским обществом (Армения, 2010 год).

70. В ответах на упомянутую анкету было отмечено, что некоторые национальные учреждения указали контактное лицо или создали специальный отдел для работы с правозащитниками (Индия, Филиппины и Уганда). Другие сообщили о наличии специальной службы для работы с внешними заинтересованными сторонами, включая правозащитников (Новая Зеландия). Некоторые учреждения имеют полномочия поддерживать взаимодействие с представите-

лями гражданского общества в соответствующих сферах (Афганистан и Мексика) и осуществляют эти полномочия на основе соглашений и меморандумов о взаимопонимании с НПО в целях реализации мероприятий по поощрению и защите прав и расширению потенциала.

71. Некоторые национальные учреждения указали, что они поддерживают регулярные контакты и проводят совещания с правозащитниками и сетевыми структурами гражданского общества и совместно с ними организуют различные акции и мероприятия (Иордания, Шри-Ланка). В некоторых странах национальные учреждения создают консультативные группы с участием правозащитников (Норвегия), в некоторых случаях – по конкретным тематическим направлениям (Сербия, Украина). Другие учреждения сообщают о том, что они содействуют представителям гражданского общества в создании комитетов по просветительской работе для повышения степени согласованности работы этих учреждений (Афганистан).

72. Специальный докладчик считает, что в нормативных документах, регулирующих деятельность национальных учреждений, следует предусмотреть в качестве обязательного условия наличие постоянного координатора, который бы непосредственно взаимодействовал с правозащитниками. В идеале эти документы также должны предусматривать стимулы для того, чтобы эти учреждения собирали дезагрегированные данные о совершенных в отношении них нарушениях и разрабатывали программы защиты с учетом особенностей и рисков своей работы. Кроме того, она считает, что существование региональных или местных отделений национальных учреждений в регионах, – либо постоянных (Южная Африка, Уганда), либо временных (Новая Зеландия), – безусловно, способствует большей открытости таких учреждений для взаимодействия с местными организациями на низовом уровне и правозащитниками, которые работают в отдаленных районах. Специальный докладчик подчеркивает, что в работе таких местных отделений важно реагировать на поступающие жалобы.

## **5. Адекватные полномочия по проведению расследований**

73. В Парижских принципах содержатся дополнительные рекомендации в отношении национальных учреждений, наделенных мандатом заслушивать и рассматривать жалобы и петиции, поступающие от частных лиц.

74. Изучив ответы на анкету, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что большинство национальных учреждений в законодательном порядке наделены полномочиями по рассмотрению жалоб частных лиц в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека. Как правило, национальные учреждения могут рассматривать жалобы и проводить дознание и затем передавать соответствующий вопрос на рассмотрение специализированного органа или в суд, который выносит решение, обязательное к исполнению (Сальвадор, Индия).

75. Некоторые из этих учреждений имеют квазисудебные полномочия проводить расследования в связи с любой индивидуальной жалобой и предоставляют жертвам эффективные средства защиты и восстановления правосудия. Некоторые учреждения имеют полномочия обеспечивать временные меры защиты для правозащитников (Мексика).

76. Специальный докладчик считает, что национальным учреждениям следует предоставить полномочия принимать и рассматривать жалобы частных лиц, включая посещение мест содержания под стражей. Кроме того, у таких учре-

ждений должны быть конкретные программы защиты для устранения ситуаций, когда объектом нарушений становятся правозащитники, а также для рассмотрения предполагаемых случаев таких нарушений. Более подробные предложения на этот счет представлены в главе IV.

## **6. Защита национальных учреждений от нападок, преследований, угроз и запугивания**

77. Специальный докладчик осведомлена о том, что члены и сотрудники национальных учреждений в той или иной степени сталкиваются с преследованиями и запугиваниями со стороны государственных и негосударственных структур в связи со своей правозащитной деятельностью. Как было указано выше, докладчик неоднократно получала информацию о таких случаях и предпринимала некоторые действия в этой связи. Помимо этого, в ответах на анкету также содержится информация, подтверждающая эту тенденцию, что вызывает серьезную озабоченность Специального докладчика.

78. Как сообщается, члены и сотрудники, работающие в национальных учреждениях, при проведении своих расследований подвергаются нападениям, в том числе с применением оружия (Филиппины), в частности со стороны сотрудников полиции (Панама). В ряде других случаев они подвергаются нападениям и угрозам со стороны частных лиц, которые приходят осведомиться об их услугах (Канада, Южная Африка). Члены и сотрудники этих учреждений также подвергаются преследованиям и запугиванию со стороны членов правительства и других органов власти. В одном случае член такой национальной комиссии был вызван в Верховный суд, а еще в одном случае был временно лишен своих полномочий решением Генеральной прокуратуры в связи с деятельностью этой комиссии (Афганистан).

79. Также есть сведения о предполагаемых примерах репрессалий в отношении сотрудников национальных учреждений в форме административных или судебных мер воздействия, в частности в виде инспекций налоговых органов или удержания заработной платы, или же в виде судебных исков со стороны представителей частного бизнеса непосредственно после проведенного расследования (Венгрия).

80. Национальные учреждения сообщают, что они используют существующие каналы для того, чтобы поднимать вопрос о случаях угроз, преследования и запугивания по отношению к своим сотрудникам, в том числе направляют в этой связи жалобы в полицию или соответствующие органы. Некоторые из них указывают, что они обращаются в самые высокие государственные инстанции в попытках как-то разрядить такие ситуации.

81. Специальный докладчик приветствует шаги, предпринятые Комиссией по правам человека Канады, которая в 2008 году провела оценку угроз и рисков и, как сообщается, приняла ряд мер для обеспечения безопасности своих сотрудников, в том числе ввела систему контроля доступа в помещения, которые теперь открываются только специальными картами, обеспечивает видеонаблюдение и круглосуточную охрану, внедрила систему кнопок экстренной связи с полицией, а также проводит с сотрудниками занятия по самообороне и оценке рисков.

82. Кроме того, нормативные документы, регулирующие работу канадской комиссии, содержат положение, согласно которому актом дискриминации считаются ответные действия или угроза ответных действий со стороны лица, на которого была подана жалоба, или любого другого лица, действующего по его

поручению, по отношению к тому, кто подал жалобу, или в отношении предполагаемого пострадавшего лица. Согласно имеющемуся нормативному акту, любое лицо, которое угрожает тому, кто подал жалобу, запугивает его или подвергает дискриминации, считается виновным в правонарушении, и его в порядке суммарного делопроизводства могут приговорить к административному наказанию в виде выплаты штрафа в размере до 50 000 долл. США.

83. Специальный докладчик считает, что члены и сотрудники национальных учреждений должны быть осведомлены о рисках, с которыми может быть сопряжена их работа, и соответствующим образом оснащены и способны реагировать на подобного рода риски. Помимо этого, следует разработать специальные положения и выделить ресурсы для того, чтобы в случае необходимости обеспечить их адекватную защиту.

#### **IV. Роль национальных правозащитных учреждений в защите правозащитников**

84. Национальные правозащитные учреждения могут в перспективе играть важную роль в обеспечении защиты правозащитников. Специальный докладчик неоднократно рекомендовала таким учреждениям назначить координатора для взаимодействия с правозащитниками, которому была бы вверена задача обеспечивать их защиту<sup>23</sup>. Эта защита подразумевает широкий набор возможных действий и мероприятий, включая официальные механизмы рассмотрения жалоб и программы защиты; просветительскую деятельность в интересах создания благоприятных условий для работы правозащитников; поддержку со стороны общественности в случаях злоупотреблений в отношении правозащитников; посещение правозащитников в местах содержания под стражей и оказание юридической помощи в этой связи; посредничество в случаях возникновения конфликтов между правозащитниками и представителями других слоев общества; а также расширение возможностей правозащитников по обеспечению собственной безопасности. Специальный докладчик отметила ряд похвальных инициатив, которые были предприняты национальными учреждениями и о которых более подробно говорится ниже.

##### **A. Официальные механизмы рассмотрения жалоб и программы защиты**

85. Наиболее распространенной мерой, используемой национальными учреждениями для обеспечения защиты правозащитников, являются механизмы рассмотрения жалоб. Большинство национальных учреждений имеют полномочия получать жалобы частных лиц, чьи права были нарушены, а некоторые также располагают полномочиями получать петиции от представителей пострадавших и ассоциаций. Большинство таких учреждений, ответивших на анкету Специального докладчика, указали, что правозащитники могут представлять им свои жалобы по тем же каналам, что и другие лица.

86. Специальный докладчик ранее представляла свои комментарии и рекомендации в отношении национальных механизмов защиты и других официальных программ защиты (см. [A/HRC/13/22](#), пункты 70–83). Несколько национальных учреждений сообщили, что они задействованы в работе таких механизмов.

<sup>23</sup> См., в частности, [A/HRC/13/22](#), пункт 108; [A/66/203](#), пункт 86.

В Мексике Национальная комиссия по правам человека и некоторые другие учреждения на государственном уровне участвуют в такого рода программах защиты. На государственном уровне наиболее передовой по методам работы представляется Комиссия по правам человека Федерального округа (Мехико), в составе которой с 2007 года есть подразделение, занимающееся вопросами деятельности правозащитников.

87. Национальные правозащитные учреждения, как правило, имеют полномочия предоставлять рекомендации различным структурам правительства в отношении того, какие действия следует предпринимать в том или ином случае, при этом эти рекомендации не имеют какой-либо юридической силы. Национальные учреждения в Мексике и Сальвадоре отмечают, что они использовали такой механизм для подготовки рекомендаций в отношении профилактических мер, которые следует принимать правительству в случаях, касающихся деятельности правозащитников. В Мексике такие рекомендации публикуются в открытом доступе, и национальная комиссия опубликовала руководство по применению профилактических мер в интересах правозащитников. Национальная комиссия по правам человека в Индии использует аналогичный механизм для уведомления соответствующих властей о предполагаемых нарушениях в отношении правозащитников. Индийская комиссия сформировала координационный центр для работы с правозащитниками, с которым можно связаться по "горячей линии" и через веб-сайт в Интернете.

88. Аналогичным образом, некоторые национальные учреждения активно взаимодействуют с властями, когда получают информацию о случаях нарушений в отношении правозащитников. В Афганистане представители Независимой комиссии по правам человека отметили, что они напрямую взаимодействуют с полицией и силами безопасности, как только поступают жалобы об угрозах или актах запугивания в отношении правозащитников со стороны как государственных, так и негосударственных субъектов. Комиссия по правам человека на Филиппинах располагает полномочиями оказывать ряд услуг правозащитникам и другим лицам, включая правовую помощь, защиту свидетелей, финансовую поддержку и медицинскую помощь для тех, в отношении кого были совершены нарушения. Комиссия Филиппин отметила, что она работает над объединением процессов оказания своих услуг правозащитникам, что подразумевает создание координационного центра для рассмотрения вопросов, связанных с деятельностью правозащитников. Сообщения НПО подтвердили необходимость в подобном объединении.

89. Специальный докладчик отмечает, что в ряде государств-членов, в которых национальные учреждения располагают ресурсами, специально выделяемыми на защиту правозащитников, она получила информацию, указывающую на недостаточную эффективность и быстроту реагирования таких механизмов и недостаточную степень транспарентности в их работе. Правозащитники неоднократно сообщали о том, что, как только в это учреждение поступает жалоба, возникают сложности в определении того, какие действия были предприняты и были ли предприняты вообще. Национальные учреждения должны обеспечивать транспарентность процесса рассмотрения жалоб, особенно в экстренных случаях. Похвальным является приведенный выше пример, когда рекомендации такого учреждения публикуются, хотя это утверждение следует оценивать с учетом реальной ситуации и удостовериться в том, что безопасность соответствующего(их) правозащитника(ков) не находится под угрозой. Также важно, чтобы национальные учреждения четко доводили до сведения правозащитников информацию о том, какие меры защиты они способны им предоставить, чтобы у последних не было неоправданных ожиданий и чтобы обеспечить для право-

защитников возможность провести надлежащую оценку риска, сопряженного с их ситуацией.

90. Специальный докладчик обеспокоена сообщениями о недостаточном оперативном реагировании и эффективности национальных учреждений, когда речь идет о предполагаемых случаях нарушений в отношении правозащитников, поскольку такое положение дел не способствует тому, чтобы правозащитники стремились представлять жалобы в рамках механизмов, предназначенных для их защиты. Докладчик подчеркивает, насколько важно таким учреждениям тесным образом сотрудничать с гражданским обществом в вопросах разработки стратегий защиты (A/HRC/13/22, пункт 113(a)). Правозащитным учреждениям следует разрабатывать комплексную политику и рекомендации в отношении защиты правозащитников и широко их распространять. Кроме того, необходимо выделять достаточный объем ресурсов для обеспечения защиты правозащитников, а национальным учреждениям следует отражать этот аспект в бюджетах, предлагаемых на рассмотрение правительства.

## **В. Просветительская работа в целях создания благоприятных условий для деятельности правозащитников**

91. Как указано в Парижских принципах, основной функцией национальных учреждений должно быть предоставление рекомендаций и заключений в отношении национального законодательства в целях обеспечения его соответствия международным обязательствам страны в сфере прав человека. В ряде государств-членов национальные учреждения по собственной инициативе выполняют эту функцию. В частности, в Сербии защитник граждан подготовил свой собственный законопроект по обеспечению защиты сознательных граждан, информирующих общество о нарушениях закона и права, от репрессалий, когда они подают жалобы в органы власти.

92. Некоторые национальные учреждения поручили своим координаторам по работе с правозащитниками задачу контроля за законодательством, имеющим отношение к деятельности этих активистов. Бюро по защите правозащитников в составе Комиссии по правам человека Уганды регулярно рассматривает законопроект, касающийся правозащитников, и тем самым вносит свой вклад в подготовку соответствующих рекомендаций Комиссии для правительства.

93. В Афганистане Независимая комиссия по правам человека взаимодействует с комитетами по просветительской работе, состоящими из представителей афганских НПО, и выступает в поддержку активизации защиты прав человека, включая защиту правозащитников.

94. В ряде других случаев национальные учреждения активно взаимодействуют с правительством в деле повышения осведомленности общества о работе правозащитников и о значении этой работы. Национальная комиссия Индии по правам человека провела для государственных служащих семинары, учебные мероприятия и практикумы, чтобы повысить степень их осведомленности в этих вопросах.

### **С. Взаимодействие с международными и региональными механизмами**

95. Просветительская деятельность национальных учреждений не ограничивается только национальным уровнем. Эти учреждения также принимают активное участие в работе международных форумов, таких как Совет по правам человека, договорных органов и структур универсального периодического обзора. В частности, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что многие национальные учреждения при подготовке материалов для универсального периодического обзора проводили консультации и тесным образом взаимодействовали с правозащитниками. Среди недавних примеров можно отметить Национальную комиссию Индии по правам человека, которая проводила активные консультации с гражданским обществом при подготовке своих материалов в рамках рассмотрения доклада Индии в 2012 году ([A/HRC/WG.6/13/IND/1](#)), что также было подтверждено докладами представителей гражданского общества), и Комиссию по правам человека и административной юстиции в Гане (см. [A/HRC/WG.6/14/GHA/3](#)), которая подготовила совместный документ с одной из крупных сетей правозащитных организаций в рамках обзора национального доклада этой страны за тот же год. Специальный докладчик считает, что такое сотрудничество повышает авторитет правозащитников и степень доверия к ним, способствуя тем самым их защите.

96. Специальный докладчик отметила незначительное число примеров, когда национальные учреждения представляли информацию о положении правозащитников в своих докладах в рамках универсального периодического обзора. Докладчик рекомендует учреждениям в своих докладах уделять больше внимания этому аспекту.

97. Специальный докладчик также отмечает, что незначительное число национальных учреждений предоставляет информацию коллегам по мандату или представителям региональных механизмов, которые имеют полномочия отслеживать положение правозащитников, хотя некоторые примеры, приведенные этими учреждениями в своих ежегодных докладах, имеют отношение к правозащитникам. Специальный докладчик рекомендует национальным учреждениям в соответствующих случаях использовать упомянутые международные механизмы.

### **Д. Общественная поддержка в случаях нарушений в отношении правозащитников**

98. Когда имеют место нарушения в отношении правозащитников, в частности в форме угроз, преследований и нападений, правозащитные организации, как правило, выступают с публичными заявлениями, осуждающими такие действия. В Парижских принципах указано, что национальные правозащитные учреждения должны иметь возможность обращаться к общественности непосредственно или через печатные органы и доводить до ее сведения свои мнения и рекомендации (пункт 3(с)). По мнению Специального докладчика, такие заявления должны включать осуждение нарушений в отношении частных лиц и ассоциаций, выступающих от имени правозащитников, в связи с их деятельностью, а также выражение общественной поддержки.

99. В частности, до сведения Специального докладчика был доведен пример Института правозащитников Армении, который выступил с заявлениями по случаю нападения на одного из правозащитников в апреле 2012 года и призвал правительство к скорейшему проведению независимого расследования этого случая.

100. Многие национальные учреждения создали форумы для содействия диалогу и сотрудничеству с гражданским обществом, в частности через консультативные советы и рабочие группы по различным темам. Управление Омбудсмана в Сальвадоре сообщает, что такое сотрудничество позволило провести в стране различные совместные мероприятия по различным аспектам прав человека, включая публикацию совместных заявлений. Специальный докладчик отмечает, что такие совместные действия также следует предпринимать в случаях нарушений, совершаемых в отношении правозащитников.

101. Менее оперативной мерой реагирования, которую используют некоторые национальные учреждения, является предоставление информации о положении правозащитников в рамках представления ежегодного доклада. Национальные учреждения в Индии и Уганде сообщают, что это происходит систематически, и Специальный докладчик считает, что это полезная практика, способствующая обеспечению осведомленности общества о положении правозащитников и о сложностях, с которыми они сталкиваются в своей работе.

102. Специальный докладчик получила тревожную информацию о том, что некоторые национальные учреждения, получив жалобы, в первую очередь в связи с мирными акциями протеста правозащитников, сочли такие жалобы неприемлемыми, обосновав это тем, что мероприятия, проведенные правозащитниками, были незаконными. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что национальные учреждения должны руководствоваться международными стандартами. Поэтому, пока такие мероприятия проводятся мирно и направлены на защиту прав человека, национальным учреждениям в таких ситуациях следует выступать на стороне правозащитников.

## **Е. Посещения тюрем и мест содержания под стражей и оказание предварительной юридической помощи**

103. Представители многих национальных учреждений имеют полномочия посещать тюрьмы и места содержания под стражей. Специальный докладчик считает полезной практику предоставления этим учреждениям полномочий на подобные посещения без предварительного разрешения. В частности, в случаях, когда правозащитники находятся под стражей или в тюрьме, представители национальных учреждений должны иметь возможность посещать их без каких-либо ограничений. В этой связи важное значение имеет обмен информацией между правозащитниками и национальными учреждениями. Правозащитники должны соответствующим образом уведомлять национальные учреждения, если они считают, что их преследуют в судебном порядке и предъявляют им обвинения в связи с их мирной деятельностью по защите прав человека.

104. Независимая комиссия Афганистана по правам человека сообщает, что, помимо посещения правозащитников в местах содержания под стражей, представители этого учреждения имеют право оказывать им бесплатную юридическую помощь в рамках сотрудничества с Афганской коллегией адвокатов. Специальный докладчик считает эту инициативу весьма похвальной и рекомендует распространять этот опыт и в других странах.

105. Институт правозащитников в Армении официально сотрудничает с НПО, которые специализируются на отслеживании ситуации в тюрьмах и местах содержания под стражей. Помимо укрепления сотрудничества в этой сфере между национальными учреждениями и гражданским обществом упомянутые НПО имеют право доступа в тюрьмы, места содержания под стражей и другие подобные учреждения. Специальный докладчик отмечает, что это полезный механизм расширения сотрудничества в деле контроля за ситуацией в тюрьмах и местах содержания под стражей, в том числе в случаях, когда речь идет о содержании под стражей правозащитников.

## **Е. Разрешение конфликтов**

106. Специальный докладчик ежегодно получает информацию о спорах между правозащитниками и официальными властями или представителями других слоев общества. Как правило, конфликты происходят в связи с вопросами местного управления, включая регулирование земельных и экологических прав, а также по поводу условий работы и прав трудящихся.

107. В Мексике Комиссия по правам человека штата Кампече сообщила, что ее представители несколько раз вмешивались в подобного рода конфликты для урегулирования спора сторон, в первую очередь споров по поводу земельных прав. Институт правозащитников в Армении содействовал урегулированию спора по экологическим вопросам между протестующими и правительством, обеспечив мирный исход конфликта.

108. Специальный докладчик отмечает, что, как показывают изложенные выше примеры, национальные учреждения могут играть конструктивную роль в урегулировании таких конфликтов и конфронтации между правительством и гражданским обществом. При наличии соответствующего мандата и рабочих методов национальные учреждения могут выступать в качестве посредников и способствовать урегулированию этих ситуаций, поскольку не являются ни частью правительства, ни гражданского общества.

## **Г. Расширение возможностей правозащитников**

109. Специальный докладчик ранее утверждала (A/HRC/13/22, пункты 67 и 68), что одним из важнейших способов защиты правозащитников являются усилия самих правозащитников. И здесь речь идет о мерах обеспечения своей собственной безопасности в связи с профессиональной деятельностью и личной жизнью, а также объединении в сетевые структуры с другими правозащитниками.

110. Несколько правозащитных учреждений сообщили, что они осуществляют деятельность, направленную на расширение возможностей правозащитников по обеспечению собственной безопасности, и различными способами стремятся сделать их работу более эффективной. В Мексике Национальная комиссия по правам человека и Комиссия по правам человека Федерального округа (Мехико) подготовили публикации, в которых содержатся положения в отношении обеспечения защиты правозащитников.

111. В других странах национальные учреждения напрямую работают с правозащитниками, оказывая им техническое содействие. Комиссия по правам человека Уганды способствовала развитию навыков правозащитников по агитационной работе, и благодаря стратегическим партнерствам это учреждение

смогло обеспечить участие правозащитников и их организаций в мероприятиях и учебных курсах, организуемых Комиссией. В целях укрепления связей с правозащитниками представители Комиссии по правам человека Уганды также принимают участие в мероприятиях, организуемых гражданским обществом. Национальная комиссия по правам человека Того также задействована в мероприятиях, организуемых НПО, а сама Комиссия приглашает представителей НПО принимать участие в ее деятельности.

112. Независимая комиссия Афганистана по правам человека включила задачу укрепления потенциала гражданского общества в свой стратегический план. Она рассматривает возможности гражданского общества по агитации в поддержку защиты прав человека в качестве одного из ключевых элементов своей деятельности в этой сфере и в этой связи активно взаимодействует с НПО.

113. Аналогичным образом, в Сербии Управление Национального защитника отмечает, что поддерживает давнюю традицию тесной работы с правозащитниками в поощрении работы по изменению законодательства, организации кампаний и конференций, а также проведению расследований. Управление сформировало постоянные консультативные комитеты по ряду вопросов, в состав которых, в частности, входят правозащитники.

114. Специальный докладчик отмечает, что правозащитники, работающие в сельских районах находятся в неблагоприятных условиях, имеют весьма ограниченные возможности для того, чтобы защитить себя в случае нарушений. Некоторые национальные учреждения стремятся повысить степень осведомленности о правах человека среди жителей сельских районов, что способствует созданию более благоприятных условий работы правозащитников. В частности, этот пример касается Комиссии по правам человека Новой Зеландии, которая осуществляет проект, направленный на расширение знаний и опыта представителей общин в регионах в вопросах прав человека, и поддерживает партнерство с организациями, представляющими неблагополучные группы населения, в целях повышения степени осведомленности о правах таких групп.

## **V. Выводы и рекомендации**

### **A. Выводы**

115. **Национальные правозащитные учреждения, будучи независимыми общественными структурами, имеют уникальную возможность контролировать выполнение правительством своих обязательств в сфере прав человека и соблюдение им соответствующих международных стандартов и принципов, тем самым играя важную роль в деле борьбы с безнаказанностью за совершение нарушений прав человека.**

116. **Как указано в Парижских принципах, национальные правозащитные учреждения должны обладать широкими и четкими полномочиями и располагать адекватными ресурсами для независимой деятельности. Заслуживающие доверия национальные учреждения не зависят от влияния правительства и соблюдают принцип плюрализма при формировании своего членского состава и в своей деятельности, в первую очередь благодаря эффективному взаимодействию с организациями гражданского общества, занимающимися вопросами прав человека. Сотрудников и персонал таких учреждений можно рассматривать в качестве правозащитников, и как та-**

ковые они должны пользоваться поддержкой со стороны властей и в случае необходимости – получать защиту.

117. Национальные правозащитные учреждения в перспективе могут играть значимую роль в обеспечении защиты правозащитников. Такую роль могут выполнять национальные учреждения, обладающие четким мандатом и полномочиями рассматривать жалобы частных лиц и ассоциаций, занимающихся защитой прав человека, проводить расследования по таким жалобам и обеспечивать широкий спектр мер защиты.

118. Как представляется, наиболее распространенной мерой, используемой национальными учреждениями для защиты правозащитников, являются механизмы рассмотрения жалоб в официальном порядке. В последние годы несколько учреждений назначили координаторов и создали отдельные подразделения для непосредственной работы с правозащитниками. Эти шаги заслуживают высокой оценки, однако необходимо следить за тем, чтобы эти структуры имели адекватные ресурсы и возможность оперативно реагировать на сообщения о нарушениях в отношении правозащитников. Их эффективность и прозрачность в работе имеют решающее значение для того, чтобы к этим механизмам было доверие со стороны тех, чью защиту они призваны обеспечивать. Для этого соответствующие власти должны реагировать на рекомендации, представленные национальными правозащитными учреждениями. Поскольку такие рекомендации редко устанавливают правовую ответственность в силу консультативного характера полномочий таких национальных учреждений, правительствам следует изыскивать пути выполнения этих рекомендаций эффективным и быстрым способом. В этой связи крайне важно, чтобы государственные должностные лица были осведомлены о важности работы правозащитников и были ознакомлены с Декларацией о правозащитниках.

## **В. Рекомендации**

119. Государствам-членам:

а) необходимо следовать Парижским принципам и рекомендациям Подкомитета по аккредитации и Международного координационного комитета (МКК), когда речь идет о создании, наделении полномочиями и поддержке работы национальных учреждений для того, чтобы сделать эти учреждения влиятельными, независимыми и эффективными партнерами в деле поощрения и защиты прав человека;

б) национальные правозащитные учреждения должны быть подотчетны парламенту и общественности, в том числе должны представлять на их обсуждение ежегодные доклады, которые следует широко распространять и обеспечивать для общественности возможность беспрепятственно с ними ознакомиться;

в) следует создать соответствующие механизмы последующего контроля за исполнением рекомендаций национальных учреждений. В этой связи было бы желательно представлять ежегодные доклады национальных учреждений на обсуждение парламента и вверить задачу последующего надлежащего контроля соответствующим парламентским комитетам, а также сформировать межведомственные специальные группы для обеспечения приоритетного учета рекомендаций этих учреждений и контроля за исполнением этих рекомендаций;

d) сотрудники и персонал национальных учреждений должны в законодательном порядке и на практике рассматриваться в качестве правозащитников, и как таковые должны быть признаны обществом и пользоваться поддержкой правительства и органов власти;

e) правительствам и представителям других ветвей власти следует воздерживаться от необоснованного вмешательства в независимое и автономное функционирование национальных правозащитных учреждений. Любые случаи запугивания, стигматизации, преследований и нападений на сотрудников или персонал национальных учреждений следует оперативно расследовать, а виновных предавать правосудию и предоставлять жертвам средства судебной защиты;

f) следует внедрять эффективные методы или программы защиты для обеспечения безопасности сотрудников и персонала национальных учреждений. И персонал, и сотрудники этих учреждений при добросовестном исполнении ими своих официальных функций должны пользоваться иммунитетом;

g) национальным учреждениям следует предоставить как можно более высокий статус, а не просто функции совещательного или консультативного органа, при этом представителей всех ветвей власти следует обязать сотрудничать с этими учреждениями и выполнять их рекомендации;

h) следует исключить любые ограничения юрисдикции национальных учреждений, и они должны иметь возможность проводить расследования всех предполагаемых нарушений со стороны представителей всех ветвей власти и всех субъектов, включая представителей вооруженных сил и частных предпринимателей;

i) национальные правозащитные учреждения следует обеспечить адекватными финансовыми, материальными и кадровыми ресурсами, а также наделить необходимой степенью автономности, чтобы они могли самостоятельно представлять свой бюджет, осваивать его и нанимать собственный персонал;

j) национальные правозащитные учреждения следует наделить адекватными полномочиями по проведению расследований, включая право на посещение мест содержания под стражей, чтобы они могли проводить оперативные и беспристрастные расследования всех предполагаемых случаев нарушений и обеспечивать жертвам необходимую судебную защиту;

120. национальным правозащитным учреждениям:

a) следует знакомить широкую общественность на национальном уровне с Декларацией о правозащитниках, в том числе распространять ее текст на местном уровне и обеспечить ее перевод на местные языки;

b) следует предпринимать все возможные усилия, направленные на повышение степени осведомленности правительственных чиновников и представителей других ветвей власти с положениями Декларации о правозащитниках, чтобы они имели более полное представление о той важной роли, которую играют правозащитники в обществе, а также о той защите, на которую они имеют право в соответствии с международными положениями, включая расширение их возможностей по эффективному взаимодействию с правозащитниками;

- с) следует повышать осведомленность собственных сотрудников и персонала о Декларации и об их собственной роли как правозащитников, в том числе о рисках, сопряженных с выполнением этой роли, а также о базовых методах обеспечения собственной безопасности;
- д) следует немедленно сообщать о любых случаях запугивания, стигматизации, преследований или нападений в отношении сотрудников или персонала учреждения, а также регистрировать такие случаи и рассматривать их, в частности принимать необходимые меры защиты на институциональном уровне;
- е) следует координировать действия с другими существующими национальными учреждениями, мандаты которых связаны с правами человека, включая тематические комиссии или учреждения на уровне территориальных субъектов в государствах с федеративным устройством, чтобы обеспечивать максимальный эффект от общих усилий и устранять ненужное дублирование;
- ф) следует регулярно взаимодействовать с правозащитниками и гражданским обществом и привлекать их к процессу планирования и реализации своих мероприятий;
- г) следует назначить координатора или какую-либо структуру непосредственно для работы с правозащитниками, уделяя при этом особое внимание группам правозащитников, которые подвергаются наибольшему риску, в частности женщинам-правозащитникам, а также тем, кто борется за права женщин и решение гендерных вопросов; тем, кто отстаивает права лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов; правозащитникам, занимающимся экологическими и земельными вопросами; журналистам и адвокатам. Такую структуру следует обеспечить адекватными ресурсами, необходимыми для быстрого реагирования на предполагаемые нарушения, и обеспечивать для них необходимую поддержку;
- h) следует тесным образом работать с правозащитниками при разработке, осуществлении и оценке программ и стратегий, направленных на обеспечение их защиты;
- i) следует обеспечивать наличие достаточных ресурсов для механизмов защиты правозащитников и предоставлять им достаточные возможности для рассмотрения жалоб, а также для проведения по ним оперативного и беспристрастного расследования;
- j) следует прилагать усилия к тому, чтобы существующие механизмы по защите правозащитников были им хорошо известны и чтобы они могли беспрепятственно получить к ним доступ через телефон, Интернет, социальные сети и публикации. Следует обеспечить возможность направлять жалобы различными способами, в том числе через веб-сайт такого учреждения, по "горячей линии" или в смс-сообщении;
- к) ежегодные доклады о мероприятиях таких учреждений следует широко распространять и включать в них специальные разделы о положении правозащитников с кратким описанием общего контекста, соответствующими ссылками на правовые документы, а также информацией об основных проблемах и возможностях и о группах населения, которые в наибольшей степени подвергаются риску;

l) следует активизировать сотрудничество с региональными механизмами и механизмами Организации Объединенных Наций в сфере прав человека и с этой целью поддерживать активный контакт с ними, в том числе в целях обеспечения их защиты в случае необходимости, а также периодически представлять им свои доклады и/или участвовать в их заседаниях;

121. Международному координационному комитету (МКК) и региональным сетям:

a) следует выступать за то, чтобы национальные правозащитные учреждения рассматривались в качестве правозащитников, и распространять среди своих членов информацию о Декларации о правозащитниках;

b) следует продолжать публично поддерживать те национальные учреждения, сотрудники и персонал которых подвергаются угрозам, преследованиям, стигматизации и нападениям;

c) МКК следует предоставлять консультации национальным учреждениям в отношении оценки рисков и мер защиты своих сотрудников и персонала, в том числе предоставлять им соответствующую информацию о том, как реагировать в зависимости от конкретного случая и ситуации. При необходимости эту работу следует проводить в сотрудничестве с УВКПЧ;

d) региональные сети должны активизировать свое сотрудничество, при этом оптимальным вариантом было бы учреждение постоянных секретариатов, для активизации регионального аспекта работы национальных учреждений и предоставления необходимых рекомендаций на этом уровне;

e) региональным сетям следует активно оказывать поддержку своим членам, в первую очередь в случаях, когда они подвергаются преследованиям или запугиванию, и расширять их возможности там, где это необходимо;

f) региональным сетям следует также активизировать свое сотрудничество с региональными механизмами и механизмами Организации Объединенных Наций в сфере прав человека.

122. Правозащитникам и гражданскому обществу:

a) следует продолжать распространять Декларацию о правозащитниках, в частности применительно к работе национальных правозащитных учреждений;

b) продолжать содействовать работе национальных правозащитных учреждений, поддерживая с ними сотрудничество, выступая за развитие их потенциала, а также участвуя в процессах планирования и осуществления их мероприятий и программ;

c) сотрудничать с национальными учреждениями на последующих этапах осуществления их рекомендаций, в том числе распространяя сведения об их работе;

d) выступать в поддержку создания национальных учреждений в полном соответствии с Парижскими принципами там, где таких учреждений еще не существует.

123. **Донорам и международному сообществу:**

**а) следует продолжать поддерживать работу национальных правозащитных учреждений, включая, при необходимости, поддержку программ развития их потенциала, и обеспечение приоритетного учета связанных с ними вопросов в своей работе с основными заинтересованными сторонами;**

**б) выступать в поддержку того, чтобы национальные правозащитные учреждения рассматривались в качестве правозащитников и, при необходимости, в качестве меры защиты, публично поддерживать их работу;**

**в) выделять, если это необходимо, дополнительные ресурсы (экстренную помощь) в случаях, когда речь идет об угрозах физического насилия в отношении членов и сотрудников национальных правозащитных учреждений;**

**г) продолжать поддерживать конструктивный диалог с правительствами в случаях, когда сотрудники или члены национальных учреждений подвергаются запугиваниям или преследованиям.**

---