
Права человека и защита беженцев

Пособие для самообучения 5, Том 1



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

15 декабря 2006 г.

Примечание

Данный документ подготовлен Департаментом Международной Защиты Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Содержание данного документа может распространяться, воспроизводиться и копироваться без предварительного разрешения УВКБ ООН. В случае использования или цитирования настоящего документа ссылка на УВКБ ООН обязательна.

Дата публикации перевода: 30 апреля 2007 г.

Управление Верховного Комиссара по делам беженцев

Case Postale 2500
CH-1211 Geneva 2
Switzerland

Fax: +41 22 739 7354
email: HQP09@unhcr.org
Website: www.unhcr.ru

Содержание

Обзор.....	1
Том I – Общие вопросы	3

ЧАСТЬ А: ОБЗОР ОСНОВНЫХ КОНЦЕПЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА И ПРАВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА..... 5

Глава 1. Основные концепции международного публичного права..... 7

1.1 Защита физических лиц в рамках международного права	8
1.2 Источники международного права.....	9
1.2.1 Международные договора.....	9
1.2.2 Международное обычное право	12
1.2.3 Общие принципы права.....	15
1.2.4 Вспомогательные средства по определению норм права	16
1.3 “Мягкое право”	17

Глава 2 . Защита беженцев и других лиц, которых касается международное право. 21

2.1 Международное право о защите беженцев (IRL).....	22
2.2 Международное право в области прав человека (IHRL).....	25
2.3 Международное гуманитарное право (IHL)	27
2.4 Международное уголовное право (ICL)	31

Глава 3. Базовый обзор международного права в области прав человека..... 35

3.1 Концепция и развитие международного права в области прав человека.....	36
3.1.1 Исторические предшественники	36
3.1.2 Устав Организации Объединенных наций и последующие акты по правам человека.....	37
3.2 Оговорки к договорам о правах человека	39
3.3 Ограничения прав человека	39
3.4 Частичная отмена международных правовых обязательств.....	41
3.5 Права, которые не могут быть приостановлены.....	43
3.6 Денонсация	44
3.7 Исключающие оговорки и положения о толковании.....	44
3.8 Виды обязанностей, которые возлагаются на Государства согласно международным нормам по правам человека.....	45
3.8.1 Обязательство соблюдать	45
3.8.2 Обязательство защищать	45
3.8.3 Обязательство выполнять	46
3.9 Ответственность государства за нарушения прав человека.....	47

Глава 4 . Реализация международного права в области прав человека на национальном уровне..... 51

4.1 Включение международных стандартов прав человека в национальную правовую систему.....	52
4.2 Судебная защита международных стандартов по правам человека.....	54
4.3 Продвижение стандартов прав человека на национальном уровне	54

Часть В: ОБЗОР ГЛОБАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, СОЗДАНЫХ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА.....57

Глава 5. Система Организации Объединенных Наций..... 59

5.1 Основные правозащитные органы, отвечающие за защиту прав человека	61
5.1.1 Генеральная Ассамблея (ГА ООН)	61
5.1.2 Международный суд (МС)	61
5.1.3 Совет безопасности (СБ)	62
5.1.3.1 МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ ТРИБУНАЛ ПО БЫВШЕЙ РЕСПУБЛИКЕ ЮГОСЛАВИЯ (ИСТУ)	62
5.1.3.2 МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ ТРИБУНАЛ ПО РУАНДЕ (ИСТР).....	63
5.1.3.3 МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ СУД И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ УГОЛОВНЫЕ ТРИБУНАЛЫ	63
5.1.4 Экономический и Социальный Совет (ЕСОСОС)	64
5.1.5 Совет по правам человека.....	65
5.1.6 Подкомитет по продвижению и защите прав человека	67
5.1.7 Верховный комиссар по правам человека и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (ОНЧНР)	68
5.2 Механизмы контроля в системе ООН	69
5.2.1 Уставные процедуры защиты прав человека	69
5.2.1.1 РЕЗОЛЮЦИЯ ЕСОСОС 1235 (XLII).....	70
5.2.1.1.1 "СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ", ИМЕЮЩИЕ ОСОБОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РАБОТЫ УВКБ ООН, ВКЛЮЧАЯ ПРОЦЕДУРЫ ПО ПОДАЧЕ СРОЧНЫХ АПЕЛЛЯЦИЙ.....	71
5.2.1.2 РЕЗОЛЮЦИЯ ЕСОСОС 1503 (XLVIII).....	73
5.2.1.3 ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИСКАТЕЛЕЙ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЕВ.....	74
5.2.2 Договорные процедуры	74
5.2.2.1 ПРОЦЕДУРЫ ОТЧЕТНОСТИ.....	75
5.2.2.2 ПРОЦЕДУРЫ ПОДАЧИ ИСКОВ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ	76
5.2.2.3 ПРОЦЕДУРЫ ПОДАЧИ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ИСКОВ.....	77
5.2.2.4 ПРОЦЕДУРЫ ПОДАЧИ ЗАПРОСОВ И ВИЗИТЫ НА МЕСТАХ.....	78
5.2.2.5 ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИСКАТЕЛЕЙ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЕВ.....	79
5.3 Акты ООН по правам человека.....	81
5.3.1 Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах (ICESCR)	82
5.3.2 Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR).....	83
5.3.3 Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD) 85	
5.3.4 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) ...	87
5.3.5 Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT)	88
5.3.6 Конвенция о правах ребенка (CRC).....	90
5.3.7 Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (CMW)	93

Глава 6. Африканская система..... 97

6.1. Основные договора по правам человека.....	98
6.1.1 Африканская Хартия прав человека и народов (ACHPR)	98
6.1.2 Протокол к Африканской хартии прав человека и народов по правам женщин в Африке ...	99
6.1.3 Африканская хартия о правах и благополучии ребенка	100
6.2 Основные правозащитные органы	101
6.2.1 Африканская комиссия по правам человека и народов	101
6.2.2 Африканский суд по правам человека и народов	103
6.2.3 Африканский экспертный комитет по правам и благополучию ребенка.....	105

Глава 7. Межамериканская система	107
7.1 Основные договора по правам человека.....	108
7.1.1 Американская декларация прав и обязанностей человека.....	108
7.1.2 Американская Конвенция по Правам Человека, "Пакт Сан-Хосе" (ACHR).....	108
7.1.3 Дополнительный протокол к Американской конвенции по правам человека в области экономических, социальных и культурных прав: "Сан-Сальвадорский протокол"	109
7.1.4 Межамериканская Конвенция о предотвращении пыток и наказании за их применение	110
7.1.5 Межамериканская Конвенция о предотвращении, наказании и искоренении насилия над женщинами ("Конвенция Белем до Пара")	110
7.2 Основные правоохранительные органы.....	112
7.2.1 Межамериканская комиссия по правам человека (IACmHR).....	112
7.2.2 Межамериканский суд по правам человека (IACtHR).....	113
Глава 8. Европейская система	117
8.1 Основные договора по правам человека в рамках Совета Европы.....	118
8.1.1 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ECHR).....	118
8.1.1.1 ПРОТОКОЛЫ К ECHR.....	119
8.1.2 Европейская социальная хартия (ESC).....	120
8.1.3 Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	121
8.1.4 Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств.....	122
8.2 Основные правозащитные органы в составе Совета Европы.....	122
8.2.1 Европейский суд по правам человека (ECtHR)	122
8.2.2 Комитет министров СоЕ.....	124
8.2.3 Парламентская Ассамблея СоЕ.....	125
8.2.4 Комиссар по правам человека	125
8.3 Основные инструменты Европейского Союза, связанные с правами человека	126
8.3.1 Хартия основных прав Европейского союза.....	126
8.4. Основные органы Европейского Союза, защищающие права человека	126
8.4.1 Европейский суд	126
8.4.2 Европейский парламент.....	126
ЧАСТЬ С: УПРАЖНЕНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ИЗУЧЕНИЯ	129
ВОПРОСЫ.....	130
ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ ЧТЕНИЯ	133
ОТВЕТЫ	134

Права человека и защита беженцев

Пособие для самообучения 5, Том 1

Обзор

Настоящий документ, посвященный международному праву в области прав человека, входит в серию модулей по самообучению, разработанных Департаментом Службы Международной Защиты Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в 2006 г. УВКБ ООН опубликовало первое пособие по самообучению *“Права человека и защита беженцев”* в октябре 1995 г. (Том I) и октябре 1996 г. (Том II). Это первое пособие помогло повысить осведомленность и понимание вопросов прав человека в контексте защиты беженцев. Однако международное право в области прав человека постоянно развивается, и за последние десять лет в этой сфере был достигнут значительный прогресс.

Прецедентное право судов по правам человека, включая Европейский суд и Межамериканский суд, прошло серьезный этап развития, тогда как органы ООН по правам человека (например, органы, контролирующие выполнение международных соглашений) и региональные органы, такие как Африканская комиссия и Межамериканская комиссия по правам человека, разработали содержание и разъяснили объем защиты прав человека. Все чаще эти стандарты применяются к защите беженцев и других лиц, которыми занимается УВКБ ООН — то есть к искателям убежища, возвращающимся лицам, лицам без гражданства и внутренне перемещенным лицам. Фактически, сегодня не требует доказательств тот факт, что международное право по защите беженцев, международное право в области прав человека и международное гуманитарное право должны применяться в совокупности для наилучшей защиты беженцев и других лиц, которыми занимается УВКБ ООН.

Цель

Настоящий модуль по самообучению предназначен для персонала УВКБ ООН и партнеров по реализации, обеспечивающих защиту и помощь беженцам и другим лицам, которыми занимается УВКБ ООН. Он разработан для:

- Ознакомления персонала УВКБ ООН и партнерских организаций с принципами, положениями и основными механизмами международного права в области прав человека;
- Использования в качестве справочного инструмента для сотрудников, обеспечивающих защиту в этой области; и
- Помощи персоналу УВКБ ООН и партнерским организациям в разработке и проведении их собственных учебных курсов.

Содержание

Этот учебный модуль состоит из двух книг:

❖ Том I – Общие вопросы

Этот том включает базовый обзор международного публичного права и международного права в области прав человека, обзор глобальных и региональных систем по защите прав человека, а также упражнения по самообучению.

❖ Том II – Практические вопросы

В Томе II рассматриваются конкретные потребности в защите и самые важные принципы прав человека, подробно обсуждаются принципы защиты прав человека, которые применяются к беженцам и другим лицам, которыми занимается УВКБ ООН, а также упражнения по самообучению.

Читатели, которые уже знакомы с международным правом и глобальными и региональными системами по защите прав человека, могут сосредоточиться на Томе II, в котором содержится более подробная информация.

В выносках в тексте обеих Томов приведены более глубокие обсуждения конкретных условий или проблем. Если необходимо, читателей также отсылают к дополнительным источникам информации по отдельным темам.

Настоящий модуль сосредоточен на использовании правового режима для расширения защиты беженцев и искателей убежища. Однако другие лица, которыми занимается УВКБ ООН, такие как беженцы, лица без гражданства, внутренне перемещенные лица, также могут выиграть от применения этих принципов и механизмов по защите прав человека. Читателям также рекомендуется обращаться к *“Руководящим принципам по внутренне перемещенным лицам”* и *“Руководству по лицам без гражданства”* УВКБ ООН.

Том I – Общие вопросы

Этот Том делится на три Части: “Часть А” содержит обзор базовых концепций международного публичного права и права в области прав человека (Главы 1 - 4); “Часть В” содержит обзор глобальных и региональных систем по правам человека для содействия и защиты прав человека (Главы 5 - 8); и “Часть С” включает анкеты по самообучению, предложения по дополнительной литературе и ответы к упражнениям. В каждой Части предлагается набор основных целей для изучения.

Основная задача Тома I — ознакомить читателя с основными концепциями международного публичного права и права в области прав человека. Обсуждение более конкретных тем, связанных с беженцами, список соответствующих прецедентов, а также Заключительные комментарии органов ООН, контролирурующих выполнение международных соглашений, приведены в Томе II.

ЧАСТЬ А: ОБЗОР ОСНОВНЫХ КОНЦЕПЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА И ПРАВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Цели изучения:

- Ознакомить читателя с базовыми концепциями международного публичного права.
- Дать читателю представление о том, как можно расширить защиту беженцев, используя разные сферы международного права.
- Ознакомить читателя с важной ролью международного права в области прав человека в защите беженцев и искателей убежища на национальном уровне.
- Дать читателю базовое представление о происхождении и объеме международного права в области прав человека.



Глава 1 Основные концепции международного публичного права

1.1 Защита физических лиц в рамках международного права

Международное право в области прав человека является частью международного публичного права. Для должного понимания природы и действия международного права в области прав человека необходимо вспомнить некоторые основные концепции международного права. Традиционно международное право является обязательным сводом правил и принципов, регулирующих отношения Государства с другими Государствами и международными организациями. Согласно этому определению, Государство — это основной участник или “субъект” международного права.

Изначально международное право относилось исключительно к отношениям между Государствами. Это означало, что только Государства были субъектами и имели юридические права по международному праву. Считалось, что у отдельных людей нет международных юридических прав, и поэтому они были скорее объектами, чем субъектами международного права.

Согласно традиционному международному праву, если физическое лицо за пределами своей страны гражданства подвергалось со стороны иностранного правительства обращению, которое нарушало международное право, только Государство его/ее гражданства согласно международному праву могло подать иск против нарушившего Государства или прибегнуть к дипломатической защите своего гражданина. Считалось, что ущерб, понесенный иностранцем за границей, причинен Государству, гражданином которого является этот иностранец. Иными словами, обязательство относиться к иностранному гражданину с соблюдением определенных минимальных цивилизованных стандартов считалось обязательством перед Государством, гражданином которого был этот человек. Таким образом, лица без гражданства и беженцы оставались практически беззащитными по международному праву. У лиц без гражданства не было защиты, поскольку ни одно Государство не могло предложить им дипломатическую защиту. Беженцы оставались без дипломатической защиты, потому что даже если у них сохранилось гражданство страны происхождения (беженцы *de jure*), они не могли или не желали обратиться за такой защитой.

Точно так же, отношения между отдельными лицами и Государствами, чьим гражданством они пользовались, регулировались только национальными законами этих Государств. Однако из этого правила было несколько исключений, включая вопросы рабства, защиты несовершеннолетних и гуманитарное право.

Сегодня, в результате развития международного права в области прав человека, общепринятым является тот факт, что основные права человека регулируются международным правом. Физическое лицо может обращаться за защитой к международным органам, если в Государстве его/ее гражданства не соблюдаются стандарты прав человека или если на него/нее не распространяется юрисдикция ни одного Государства.

1.2 Источники международного права

Не существует высшего органа власти, принимающего международные законы; международное право, в основном, принимается Государствами, хотя гражданское общество и международные организации проявляют все большую инициативу и принимают участие в процессе разработки актов международного права. Формально принятые и признанные на международном уровне источники международного права перечислены в Статье 38 *Статута Международного суда* (см. Том I, Главу 5). Это:

- **международные конвенции;**
- **международный обычай** как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; и
- **общие принципы права**, признанные цивилизованными нациями;
- Эти основные источники дополняются **судебными решениями и доктринами наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву**, которые служат в качестве “вспомогательного средства для определения правовых норм”.

1.2.1 Международные договора

Международные договора — это контракты между Государствами. Они могут носить различные названия, такие как “протокол”, “хартия”, “конвенция”, “устав” и “пакт”. Они имеют обязательную силу по отношению к Государствам, их подписавшим (см. ниже).

Согласно Статье 2 *Венской Конвенции о праве международных договоров* (VCLT 1969), договор означает “международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования”.

Базовым принципом в основе права международных договоров является принцип *pacta sunt servanda*, согласно которому каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (Статья 26 VCLT). Это означает, что

Государство не может принять положения национального законодательства, чтобы избежать своих международных правовых обязательств. Кроме того, в международном праве по правам человека установлена очень строгая ответственность Государства, и Государства несут ответственность за нарушение своих договорных обязательств, *даже если они были непреднамеренны* (см. Том I, Главу 3).

Государства могут заключать договора с другим Государством (двусторонние) или договора с участием больше чем одного Государства (многосторонние).

Заклячая многосторонний договор, Государства обычно соблюдают следующие процедуры:

Принятие

Договора, которые обсуждаются с международными организациями, обычно принимаются через резолюцию представительского органа такой организации. Например, договора, переговоры по которым ведутся под эгидой Организации Объединенных Наций или любого из ее органов, принимаются в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Договора по правам человека обычно разрабатываются в рамках Комиссии по правам человека и ее дочерних органов. После принятия Комиссией, а теперь — и новым Советом (членство в котором ограничено), проекты договоров передаются в Генеральную Ассамблею для принятия Государствами-участниками ООН. Хотя такое принятие не означает, что договор становится юридически обязательным, но оно может указывать на общую "*opinio juris*", что является одним из требований к созданию международного обычного права (см. ниже). После принятия договор становится "открытым для подписания".

Подписание

Подписывая договор, Государство указывает на свою готовность принять обязательный характер договора в будущем. Хотя подписание само по себе не налагает обязательства на Государство в отношении договора, оно устанавливает определенные обязательства для Государства на период между подписанием и ратификацией, принятием или одобрением. Фактически, подписывая договор, Государство обязуется добросовестно воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели (Статья 18 VCLT).

Договор связывает только те Государств, которые согласились принять его обязательный характер. В многосторонних договорах, самый распространенный способ принять связующие условия

договора — это ратифицировать, принять, утвердить и присоединиться к нему.

Акт, которым Государство выражает свое согласие выполнять договор, отличается от вступления договора в силу. Согласие на выполнение — это акт, которым Государство демонстрирует свою готовность реализовать юридические права и обязательства по договору, подписывая договор или размещая на ответственное хранение инструменты ратификации, принятия, одобрения или присоединения. Вступление договора в силу — это момент, когда договор становится юридически обязательным для этого Государства. Каждый договор включает положения, которые относятся к обоим аспектам.

Ратификация

Большинство многосторонних договоров открыто требует от Государств выразить свое согласие на выполнение договора путем подписания, подлежащего ратификации. Это дает Государству возможность получить утверждение договора внутри страны (что обычно требуется согласно Конституциям Государств) и принять законодательство, необходимое для внутренней реализации договора, до принятия международных правовых обязательств по договору. Как только Государство ратифицировало договор на международном уровне, оно несет ответственность за выполнение договорных обязательств и должно обеспечить вступление договора в силу внутри страны. За это отвечает Государство. В целом, нет временных ограничений на период от подписания договора до его ратификации Государством. После ратификации договор становится юридически обязательным для Государства.

Принятие или утверждение

Согласие государства на обязательность для него договора выражается принятием или утверждением на условиях, подобных тем, которые применяются к ратификации, если только сам договор не предусматривает иное (Статья 14(2) VCLT). Если договор предусматривает принятие или утверждение без предварительного подписания, то такое принятие или утверждение договора является присоединением, и тогда имеют силу правила, связанные с присоединением.

Присоединение

“Присоединение” или “вступление” — это акт, которым Государство, не подписавшее договор, выражает свое согласие стать стороной этого договора, депонируя “документ о присоединении”. Присоединение имеет ту же юридическую силу, что и ратификация. Однако, в отличие от ратификации, которой для создания юридических обязательств по международному праву должно предшествовать подписание, присоединение требует только одного

шага: депонирования документа о присоединении. Присоединение может произойти до или после вступления договора в силу.

Правопреемство Государств в отношении договоров

Проблема правопреемства Государств возникает, когда одно Государство окончательно заменяется другим в отношении суверенной власти на данной территории. Это происходит, когда Государство полностью поглощает своего предшественника, когда одно государство получает часть территории другого Государства, когда одно Государство становится независимым от другого, к которому оно принадлежало раньше, или когда Государство-предшественник распадается на ряд Государств. Правопреемство Государств остается крайне неопределенным и противоречивым вопросом, и применимые правила допускают двойное толкование.

Когда правопреемство Государства затрагивает договора, некоторые Государства-предшественники и правопреемники заключают договора о "разделении" прав и полномочий по этим договорам, тогда как некоторые независимые государства выступили с односторонними заявлениями общего характера в отношении продолжения действия договоров их Государств-предшественников.

Это вопрос регулирует *Венская Конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров* (1978). Хотя эта Конвенция вступила в силу 1996 г., к ней присоединились очень немногие стороны.

Многосторонний договор вступает в силу на международном уровне только после того, как свое согласие на его выполнение выразит минимальное количество государств (указанное в договоре). Например, *Конвенция 1951 года, касающаяся статуса беженцев* (далее: Конвенция 1951 г. или CSR) была принята на Конференции полномочных представителей ООН в июле 1951 г., а вступила в силу 22 апреля 1954 г., на 90-й день после того, как был депонирован шестой акт о ратификации или присоединении (Статья 43). Однако, согласно международному праву, Государства могут объявить о том, что нормы международного договора (полностью или частично) применимы к национальному законодательству до вступления в силу соответствующей конвенции на международном уровне. Так, например, Германия объявила, что нормы Конвенции 1951 г. применяются согласно национальному праву за год до ее вступления в силу на международном уровне.

1.2.2 МЕЖДУНАРОДНОЕ ОБЫЧНОЕ ПРАВО

В Статуте Международного Суда есть ссылка на "всеобщую практику, признанную в качестве правовой нормы". Международное обычное право считается таковым, если есть свидетельства того, что:

- Действия составляют "установившуюся практику" Государств;
и

- “обязательный характер данной практики подкрепляется существованием норм права, требующими ее выполнения” (*opinio juris*).

Обычное право является обязательным для всех Государств, кроме тех, которые могли выступить против него во время формирования, независимо от того, ратифицировали ли они соответствующий договор. Признаки обычая, например, можно найти в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН (см. Том I, Глава 5), дипломатической переписке, выводах юридических консультантов Государств, пресс-релизах Государств или межправительственных органов, выводах международных конференций, двусторонних договорах и распределении голосов по резолюциям. Ценность этих источников различна и зависит от обстоятельств.

Чтобы Резолюции ГА не считались выражающими обычное международное право, Государства могут прибегнуть к открытому возражению против такого толкования. Например, чтобы Декларация о правах коренных народов, принятая Советом по правам человека, не считалась развитием принципов обычного международного права, Канада объявила о следующем:

*“Однако, к сожалению, Канада не может проголосовать за текст, который был передан на наше рассмотрение. Для большей ясности, мы также подчеркиваем, что мы считаем, что эта Декларация не имеет юридической силы в Канаде и не представляет собой международное обычное право”.*¹

Точно так же, США заявили, что:

*“В отношении проекта Декларации о правах коренных народов Соединенные Штаты сохраняют свою позицию относительно полного текста декларации. Мы представим наше понимание и замечания относительно этой декларации на заседании Генеральной Ассамблеи этой осенью или в другое удобное время”.*²

Многие ученые утверждают, что некоторые стандарты, определенные во Всемирной декларации прав человека (которая была принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и, как таковая, не имеет обязательной силы с технической точки зрения), стали частью международного обычного права в результате последующей практики, и таким образом, являются обязательными для всех Государств.

¹ Заявление представителя Канады, 29 июня 2006 г.

² Письменное уведомление США, 29 июня 2006 г.

Обычно считается, что запрет на *выдворение* — это часть международного обычного права (см. выноски). Это означает, что его должны соблюдать даже те Государства, которые не являются стороной Конвенции 1951 г. или других актов по правам человека, запрещающих выдворение. Полный анализ объема и содержания этого принципа согласно международному праву о защите беженцев и праву о правах человек см. в Томе II, Главе 10.

В качестве принципа международного обычного права, **невыводение** означает, что Государства не будут высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Это также включает принцип неотказа во въезде на границе. См. Статью 33 Конвенции 1951 г. и Выводы Исполнительного комитета № 6, 22 и 30.

Лучше всего природу международного обычного права видно в том, что Государства считают правилом (*opinio juris*), и что они делают (или не делают) в отношении этого правила. Отдельные случаи *выдворения*, как таковые, не ставят под сомнение характер *принципа невыводения* как составляющей международного обычного права. Если между УВКБ ООН и Государством возникают споры о нарушении *принципа невыводения*, то Государство утверждает, что отдельное заинтересованное лицо не является беженцем (у него нет обоснованного страха преследования на основании Конвенции, или его следует исключить из действия конвенции), или что применяется пункт 2 Статьи 33 Конвенции 1951 г.; фактически, это и есть правовая практика, подтверждающая принятие государством того, что оно, в принципе, связано обязательствами *невыводения*.

Jus cogens, или “императивные нормы общего международного права” — это класс международного обычного права, состоящего из норм, принятых и признанных международным сообществом Государств, отклонение от которых не допускается. Согласно *Венской Конвенции о праве международных договоров (VCLT)*, договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права (Статья 53).

В качестве *jus cogens* часто приводят такие примеры, как запрещение рабства, геноцида, пыток, расовой дискриминации, применения силы Государствами (кроме случаев самообороны или разрешения Совета безопасности ООН), а также грубых нарушений права народов на самоопределение.

Также можно сказать, что запрет *выдворения* имеет характер *jus cogens*, если есть риск пыток. Эта позиция укрепилась после того, как Комиссия по правам человека подчеркнула значение *запрета*

на выдворение, переместив его по общему согласию из преамбулы в операционный параграф своей Резолюции по пыткам и другому жестокому, бесчеловечному или унижающему обращению или наказанию 2005 г. (2005/39). Комиссия утверждает, что Государства “не должны высылать, возвращать (выдворять), выдавать или иным образом переводить человека в другое Государство, если есть веские основания считать, что такое лицо подвергнется риску пыток”.

1.2.3 ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА

Это третий источник международного права, указанный в *Статуте Международного Суда*, хотя до сих пор нет полного согласия относительно его значения. По мнению некоторых ученых, он относится к общим принципам международного права, таким, как, например, принцип согласия, взаимности, равенства Государств, а также добросовестности (см. ниже). Другие считают, что это общие принципы национального права, то есть принципы, общие для всех или большинства национальных систем права, такие как право на слушание в справедливом суде и правосудие.

Фундаментальный принцип добросовестности

УВКБ ООН подало экспертный вывод в Палату лордов (Великобритания) по делу, которое в конечном итоге оказалось лишь частично успешным, при участии Европейского центра прав ромов (с этим экспертным выводом можно ознакомиться по адресу

[http://www.unchr.ch/cgi-](http://www.unchr.ch/cgi-bin/tehis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=41c1aa654)

[bin/tehis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=41c1aa654](http://www.unchr.ch/cgi-bin/tehis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=41c1aa654)). Дело касалось процедур предварительной регистрации, введенных в Праге, направленных на сокращение миграции граждан Чехии происхождения рома, которые могли потребовать убежища в Великобритании. В своем экспертном выводе УВКБ ООН отметило:

“Следует проводить различие между аспектами “добросовестности” как общего принципа международного права. Сюда входят обязательства Государств (1) добросовестно решать споры; (2) добросовестно вести переговоры; (3) после подписания договора, не лишать договор его объекта и цели до вступления договора в силу: Статья 18 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г. (VCLT69); (4) после ратификации договора, добросовестно применять и выполнять его и не лишать договор его объекта и цели: Статья 26 VCLT69; (5) добросовестно толковать договора в соответствии с обычным значением, в контексте, а также в свете объекта и целей договора (принцип *pacta sunt servanda*): Статья 31 VCLT69; (6) добросовестно выполнять обязательства, вытекающие из других источников международного права: Статья 2(2), Устав ООН; и (7) добросовестно реализовать свои права”.

Применяя этот принцип, УВКБ ООН утверждало, что “возможности Государства, желающего помешать миграции лиц, ищущих убежище, таким образом, ограничиваются конкретными правилами международного права и обязательством этого Государства добросовестно выполнять свои международные обязательства ...”

1.2.4 ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМ ПРАВА

Согласно Статье 38 *Статута Международного Суда* (см. Том I, Главу 5), судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву являются “вспомогательным средством для определения правовых норм”, таким образом, они не считаются формальными источниками, но принимаются в качестве свидетельства состояния права.

Действие Статьи 38 *Статута Международного Суда* не ограничивается решениями международных органов, таких как Международный Суд, Межамериканский суд по правам человека, Европейский суд по правам человека, или *ad hoc* международными арбитражными судами; решения национальных судов также являются свидетельством права. Однако сила этих решений существенно отличается. Тем не менее, ни Международный Суд, ни международные органы по мониторингу прав человека не обязаны соблюдать предыдущие решения суда, включая свои собственные.

В качестве примера решения, отличающегося от предыдущей судебной практики (дело *Киндлера против Канады*) в свете развития понимания объема обязательств по защите прав человека, является решение Комитета по правам человека по делу *судьи Роджера против Канады* (Сообщение № 829/1998, документ ООН ССРР/С/78/D/829/1998 (2003)). Балансируя между признанной необходимостью в согласованности прецедентного права и динамическим развитием права в области прав человека, Комитет в случае, связанном с отменой смертной казни, пришел к следующему выводу:

“10.3 Признавая, что Комитет должен обеспечить согласованность судебной практики, он признает возможность исключительных ситуаций, в которых требуется пересмотр применения прав, защищенных Конвенцией, например, когда предполагаемое нарушение затрагивает самое основное из прав — право на жизнь — и, в частности, если в отношении поднятого вопроса произошли значительные фактические, правовые и институциональные изменения. Комитет осознает, что вышеуказанная судебная практика была установлена около 10 лет назад, и что с тех пор было достигнуто широкое международное согласие в пользу отмены смертной казни, а в государствах, где сохранилась смертная казнь, достигается широкая договоренность о неисполнении смертных приговоров”.

Рекомендации специалистов по публичному праву (“*la doctrine*”) помогают развивать и анализировать международное право. По сравнению с формальным установлением стандартов

международными органами, эти рекомендации оказывают косвенное влияние. Тем не менее, ученые и эксперты внесли значительный вклад, и их рекомендации не только являются свидетельствами обычного права, но также могут помочь в разработке новых правовых норм.

1.3 “Мягкое право”

Некоторые акты, резолюции, заключения или решения, принятые политическими органами международных организаций и органов по контролю над соблюдением прав человека, не являются обязательными для Государств *per se*, но, тем не менее, они имеют значительный юридический вес.

Многие международные органы принимают решения по правам человека, таким образом, укрепляя международные стандарты по правам человека. Такие необязательные к выполнению акты по правам человека называются “мягким правом”, и они могут влиять на практику Государств, а также отражают согласие между Государствами и экспертами по толкованию определенных стандартов. Примеры такого “мягкого права” включают:

- **Резолюции Генеральной Ассамблеи:** ежегодно Генеральная Ассамблея ООН принимает сотни резолюций и решений, охватывающих широкий диапазон тем, включая право по защите беженцев и правам человека. Некоторые из этих резолюций, которые иногда называют декларациями, вводят конкретные стандарты по отдельным правам человека, которые дополняют или обеспечивают руководства по реализации договорных стандартов. Яркими примерами является *Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают*, принятая Генеральной Ассамблей в 1985 г. (Резолюция 40/144, 13 декабря 1985 г.) и *Декларация о территориальном убежище*, принятая Генеральной Ассамблей (Резолюция 2312 (XXII) 14 декабря 1967 г.). Многочисленные декларации, принятые Генеральной Ассамблей, привели к переговорам, в ходе которых были установлены договорные стандарты.
- **Резолюции Комиссии ООН по правам человека и нового Совета по правам человека, заменившего ее:** эти резолюции в определенных обстоятельствах имеют юридическую силу, хотя не являются юридически обязательными сами по себе. Таким примером являются *Руководящие принципы по внутреннему перемещению*, принятые Комиссией по правам человека в 1999 г. (Документ E/CN.4/1998/53/Add.2), в которых в значительной мере подытожены соответствующие правовые стандарты на основании действующего международного права.

Такие резолюции, особенно если они принимаются путем консенсуса, могут указывать на существование общего *“opinio juris”*, или отсутствие такового, что является одним из элементов для создания международного обычного права (см. выше). Например, расхождение между США и ЕС по поводу объема обязательств по *невыдворению* в связи с риском пыток и другого жестокого, негуманного и унижающего обращения или наказания, которое проявилось во время переговоров по тексту Резолюции о пытках Комиссии по правам человека 2005 г. (2005/39), указало со всей очевидностью на отсутствие глобального *opinio juris* по этому вопросу в отношении обязательств по *невыдворению* в случае возвращения, ведущего к *“жестокому, негуманному и унижающему достоинство обращению или наказанию”*.

- **Общие рекомендации и замечания договорных органов ООН:** контролирующие органы, созданные ООН согласно договорам по правам человека (например, Комитет по правам человека или Комитет по правам ребенка; см. Том I, Главу 5) часто готовят так называемые Замечания общего порядка или Рекомендации, в которых рассматриваются различные статьи и положения соответствующих актов по правам человека. Цель этих замечаний общего порядка или рекомендаций — помочь Государствам-участникам в выполнении их обязательств. Эти замечания общего порядка / рекомендации отражают изменения в толковании конкретных положений и признаны предоставлять авторитетное руководство для Государств-участников. Они также устанавливают стандарты по оценке законодательства и практики Государств и, как таковые, оказывают значительное влияние на поведение Государств-участников, и обладают существенным юридическим весом (самые важные Замечания общего порядка и рекомендации договорных органов ООН см. в Томе I, Главе 5). УВКБ ООН тесно сотрудничает с этими договорными органами в разработке новых Замечаний общего порядка, с целью решения проблем перемещения и обеспечения согласованности этих замечаний с международным правом и доктриной по защите беженцев.
- **Заключения Исполнительного комитета по международной защите:** с точки зрения права о беженцах, заключения Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара (ExCom) являются ключевым элементом “мягкого права” (см. выноски). Заключения охватывают широкий круг вопросов защиты, включая вопросы, детально не рассматриваемые в международном праве, – такие, как добровольная репатриация,

реагирование на крупные кризисы, связанные с беженцами, сохранение гражданского и гуманитарного характера убежища. Учитывая, что Заключения Исполнительного комитета (которые традиционно принимаются на основе консенсуса) представляют мнение больше 60 Государств, включая некоторые страны, которые не являются сторонами Конвенции 1951 г. / Протокола 1967 г., они составляют неотъемлемую часть системы международной защиты, которая определяет направление национальной политики, а также деятельности УВКБ ООН. Это стандарты, на основании которых УВКБ ООН оценивает практику Государств в ходе реализации своего мандата по международной защите, в частности, свои мониторинговые функции согласно Статье 35 Конвенции 1951 г. Заключения Исполнительного комитета, будучи скорее рекомендационными, чем обязательными, все равно играют важную роль. Они отражают международный опыт в вопросах беженцев, и мнения, которые в них выражаются, являются широким выражением мнений международного сообщества, в частности, поскольку участие в заседаниях Исполнительного комитета не ограничивается его членами. Экспертные знания комитета и тот факт, что его решения принимаются путем консенсуса, придает дополнительный вес его Заключениям. Заключения Исполнительного комитета, хотя и составляют “мягкое право” для Государств, являются обязательными для УВКБ ООН; они должны соблюдаться во всех действиях УВКБ ООН; УВКБ ООН должно использовать их в качестве стандартов при пересмотре и подготовке комментариев по законодательству и практике Государств в области убежища.

Исполнительный комитет УВКБ ООН (ExCom) был создан ECOSOC в 1958 г. по запросу Генеральной Ассамблеи ООН. В настоящее время ExCom включает 68 Государств-участников ООН. Его основные задачи охватывают утверждение программ помощи Верховного комиссара, консультирование Верховного комиссара по реализации его/ее уставных функций, в частности, по международной защите, а также рассмотрение всех финансовых и административных аспектов организации. Члены ExCom избираются ECOSOC (см. Том I, Главу 5). Хотя заседания основного Комитета проводятся раз в году, его Постоянный комитет собирается два раза до заседания ExCom для подготовки заседания.



Глава 2 Защита беженцев и других лиц, которых касается международное право

Для защиты беженцев и других заинтересованных лиц особое значение имеют три сферы международного права: международное право о защите беженцев (IRL), международное право в области прав человека (IHRL) и международное гуманитарное право (IHL).

Хотя настоящее руководство сосредоточено на связях между международным правом о защите беженцев и правом в области прав человека, к беженцам также могут применяться положения международного гуманитарного права. Фактически, эффективная комплексная защита беженцев, искателей убежища и других лиц, которыми занимается УВКБ ООН, возможна только в случае согласованного применения стандартов, установленных в этих трех взаимодополняющих сферах международного права.

2.1 Международное право о защите беженцев (IRL)

Базовые стандарты обращения с беженцами установлены в ряде глобальных и региональных международных актов. Самой важной является Конвенция ООН 1951 года, касающаяся статуса беженцев, и Протокол, касающийся статуса беженцев, от 1967 г. УВКБ ООН — это агентство ООН, уполномоченное обеспечивать международную защиту беженцев и контролировать выполнение Конвенции 1951 г, Протокола 1967 г. и других международных актов по делам беженцев. Основные полномочия УВКБ ООН определены в Уставе, но в них вносились изменения через Резолюции Генеральной Ассамблеи и Заключения ExCom, а также решения Генерального секретаря.

Устав Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев был принят в приложении к Резолюции Генеральной Ассамблеи 428 (V) от 14 декабря 1950 г. Позже мандат Управления был расширен резолюциями Генеральной Ассамблеи и ее Экономического и социального совета (ECOSOC). Согласно уставу, основные функции УВКБ ООН заключаются в обеспечении международной защиты беженцев и нахождении долгосрочных решений их проблем путем поддержки добровольной репатриации или их интеграции в новые национальные общины в безопасном и достойном окружении. Как указано в Главе 1, пункте 2 Устава, деятельность УВКБ ООН “совершенно аполитична по своему характеру ... она носит гуманитарный и социальный характер”.

Конвенция, касающаяся статуса беженцев (1951 г.) (далее: Конвенция 1951 г.) является ключевым правовым документом, который определяет, кто является беженцем, каковы его/ее права, а также устанавливает соответствующие правовые обязательства Государств. В Статье 1 сказано, что беженец — это лицо, которое “...в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства,

принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений”.

Конвенция устанавливает юридический статус беженцев и минимальные стандарты обращения с беженцами, включая перечень основных прав беженцев, таких как право на трудоустройство и социальное обеспечение, идентификационные и проездные документы, применимость финансовых сборов, а также право беженцев переводить свои активы в другую страну, куда они были допущены для целей переселения. Конвенция упрощает натурализацию и ассимиляцию беженцев, доступ к судам, образованию, социальному обеспечению, жилью и свободе передвижения. Она также запрещает выдворение или принудительное возвращение беженцев, кроме исключительных и четко определенных обстоятельств, оправдывающих такие меры.

Протокол, касающийся статуса беженцев (1967 г.) (далее: Протокол 1967 г.) был принят, чтобы ознакомить заинтересованные стороны с применением Конвенции 1951 г. к современным передвижениям беженцев. Протокол — это отдельный акт, к которому могут присоединиться Государства без подписания Конвенции 1951 г., хотя это происходит редко. Государства-стороны Протокола соглашаются применять определение беженцев, данное в Конвенции, но без временных и географических ограничений введенных Конвенцией.

Региональные документы

Конвенция ОАЕ 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке была принята в 1969 г. Государствами-участниками Организации африканского единства (ОАЕ, сейчас — Африканский Союз). Она дополняет Конвенцию 1951 г. в том, что касается определения беженца (Статья I), обязательства приложить все усилия для предоставления убежища (Статья II), положений по долгосрочным решениям (Статья V), и положений о запрете подрывной деятельности беженцев (Статья III). Согласно этой Конвенции, термин *беженец* “применяется также к любому лицу, которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок с какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности, вынуждено покинуть место своего обычного проживания и искать убежище в

другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности”.

Картахенская Декларация о беженцах была принята представителями правительственных органов, учеными и юристами из Латиноамериканского региона. Декларация устанавливает правовые основы по обращению с беженцами в регионе, включая принцип *невыворения*, определяет важность интеграции беженцев и необходимость ликвидировать причины массовых потоков беженцев. Определение беженца в этой Декларации подобно определению из конвенции ОАЕ. Картахенская Декларация относит к числу беженцев тех лиц, которые “бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка”.

Картахенская Декларация не носит обязательного характера для Государств. Однако оно на практике применяется рядом Государств Латинской Америки и, в некоторых случаях, была включена в национальное законодательство. К 20-й годовщине Картахенской Декларации 12 Государств Латинской Америки приняли *Мексиканскую Декларацию и План действий по укреплению международной защиты беженцев в Латинской Америке*.

Бангкокские принципы по статусу и обращению с беженцами были приняты некоторыми Государствами Азии, Ближнего Востока и Африки в 1966 г. Эти принципы, которые были обновлены в 2001 г., являются очень важными, так как отражают мнение многих Государств, наработавших большой опыт по предоставлению убежища, включая Государства, которые не подписали конвенцию 1951 г. или Протокол 1967 г. Как и Конвенция ОАЕ или Картахенская Декларация, в Принципах дается более широкое определение термина “беженец” чем в Конвенции 1951 г.

Поскольку УВКБ ООН — это агентство ООН, помогающее сократить количество случаев утраты гражданства и оказывающее поддержку лицам без гражданства в приобретении гражданства, важно ознакомиться с совокупностью правовых норм, связанных с приобретением, утратой или отказе в гражданстве и защитой лиц без гражданства.

Конвенция, касающаяся статуса лиц без гражданства (1954 г.) определяет лицо без гражданства как “лицо, которое ни одно Государство не считает своим гражданином согласно законам этого Государства”. Конвенция устанавливает стандарты обращения с

лицами без гражданства на условиях, подобных к тем, что установлены для беженцев согласно конвенции 1951 г. Конвенция о лицах без гражданства затрагивает проблемы документации, имущественных прав, доступа к судам, государственной помощи, занятости и государственного образования. Она направлена на улучшение качества жизни лиц без гражданства, обеспечивая для них определенный уровень юридической стабильности.

Конвенция о сокращении безгражданства (1961 г.) направлена на сокращение количества лиц без гражданства. Согласно Конвенции, любое Договаривающееся государство должно предоставлять свое гражданство любому лицу, которое иначе было бы апатридом, если у этого лица есть тесная связь с этой страной — например, в силу рождения в этой стране или происхождения от гражданина, который является гражданином этой страны. Конвенция устанавливает, что лицо или группа лиц не могут быть лишены их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим причинам.

2.2 Международное право в области прав человека (IHRL)

Согласно документам по правам человека, права обычно предоставляются всем лицам, а не только гражданам Участвующих государств. Таким образом, лица, не являющиеся гражданами страны, также пользуются правами, предоставленными документами по правам человека — с отдельными исключениями, такими как права, связанные с участием в политической жизни. Учитывая универсальный характер этих прав, искатели убежища, беженцы и лица без гражданства должны получить все права и свободы, предусмотренные в договорах по правам человека без какой-либо дискриминации. (Более подробно этот вопрос рассматривается в Томе II).

Хотя Конвенция 1951 г., устанавливающая минимальные стандарты обращения с лицами, имеющими право на статус беженца, опережает основные международные механизмы по защите прав человека почти на десятилетие, считается, что положения этих правозащитных актов дополняют Конвенцию, таким образом обеспечивая больший уровень защиты всем лицам, которыми занимается УВКБ ООН.

Нормы защиты прав человека особенно важны для защиты беженцев, поскольку:

- Некоторые правозащитные акты **ратифицировало больше стран**, чем Конвенцию 1951 г. и Протокол к ней. Например, Конвенцию по правам ребенка (CRC) ратифицировало 192 стран. Таким образом, в странах, которые не являются Сторонами Конвенции 1951 г., может использоваться Статья

22 CRC, касающаяся детей беженцев, для защиты детей, которые стали беженцами (см. Том II, Главу 3).

- Акты по защите прав человека предусматривают **более широкий спектр** прав, чем международные документы по беженцам. Кроме того, даже если определенные права защищаются по обеим отраслям международного права, то права, которые защищены актами по правам человека, обычно применяются шире.
- Акты по правам человека обычно предусматривают **одинаковое обращение с гражданами и негражданами**, включая беженцев, искателей убежища и лиц без гражданства. Хотя Конвенция 1951 г. содержит различные критерии по получению статуса и, в большинстве случаев, эти права предоставляются для достижения самого благоприятного обращения с иностранцами, но согласно актам по правам человека. Искатели убежища и беженцы могут пользоваться теми же правами, что и граждане страны. (Исключения из этого принципа см. в Томе II, Главе 7.)
- *Принцип недискриминации*, предусмотренный в договорах по правам человека, имеет более широкое толкование, чем статья о недискриминации Конвенции 1951 г. и Протокола к ней. Хотя Конвенция 1951 г. ограничивает недопустимость дискриминации признаками “расы, религии или страны происхождения” (Статья 3), соответствующие положения договоров о правах человека включают дополнительные запрещенные признаки дискриминации; кроме того, список, указанный в договорах, неполный (см. Том II, Главу 10.)
- *Механизмы контроля* отличаются. Статья 35 Конвенции 1951 г. включает положение о том, что “*Договаривающиеся Государства обязуются сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев или любым другим органом Объединенных Наций, на который может перейти выполнение его функций, и, в частности, будут содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений настоящей Конвенции.*” Кроме того, Государства обязуются “*снабжать их в надлежащей форме требуемыми ими сведениями и статистическими данными относительно: а) положения беженцев; б) проведения в жизнь настоящей Конвенции и с) законов, распоряжений и декретов, находящихся в силе или могущих впоследствии вступить в силу по вопросу о беженцах.*”

- В отличие от многих международных и региональных актов по правам человека, Конвенция не предусматривает других механизмов, таких как Государственные отчеты или индивидуальные иски. Акты по правам человека предусматривают ряд контрольных механизмов, начиная от отчетов выездных миссий и до квазисудебных контролирующих органов (таких как Комитет по правам человека), через которые можно подать иск в международный суд по правам человека (например, в Европейский суд, Межамериканский суд и Африканский суд) для рассмотрения дела. Решения этих Судов обязательны для Участвующих сторон. Кроме того, согласно актам о правах человека, Государства обязаны подавать отчеты о выполнении договоров, которых они подписали, внутри страны (см. Том I, Главы 5 и 6).
- Нормы по правам человека предусматривают защиту каждого согласно юрисдикции Участвующего государства. Это особенно важно для лиц, включая беженцев, которые еще не получили доступ к процедурам убежища или иным образом не урегулировали свое пребывание в стране, и которые могут не отвечать требованиям “законного пребывания на территории” — что является предпосылкой для многих положений Конвенции 1951 г.

2.3 Международное гуманитарное право (IHL)

Эта отрасль международного права, которая появилась еще до актов по правам человека и защите беженцев, включает правила, применимые во время вооруженных конфликтов. Эти правила ограничивают действия сторон конфликта, обеспечивая защиту и гуманное обращение с лицами, не принимающими участия в военных действиях (гражданское население, врачи, работники гуманитарных миссий), и для тех, кто больше не может участвовать в военных действиях (раненые, больные солдаты и разгромленные отряды, военнопленные). IHL также регулирует средства и методы ведения войны (которые обычно именуется *ius in bello*). Однако оно не касается вопроса законности вооруженного конфликта как такового (*ius ad bellum*, то есть вопроса о том, отвечает ли применение силы положениям Главы VII Устава ООН, включая Статью 51 в области права на самооборону).

“Обеспечителем” IHL является **Международный комитет красного креста (ICRC)**. Основанный в 1863 г., ICRC реализует свои контрольные полномочия, устанавливая отношения доверия между воюющими сторонами.

Основные инструменты международного гуманитарного права, которые также относятся к международной защите беженцев —

четыре *Женевских конвенции* 1949 г. и два *Дополнительных протокола к ним*, принятых в 1977 г.

Защита в рамках ИHL охватывает:

(а) *Международные вооруженные конфликты*, то есть конфликты между двумя или больше Государствами (применяются четыре Женевских конвенции и Дополнительный протокол I); и

(б) *Вооруженные конфликты, не носящие международного характера*, то есть конфликты между Государством и негосударственными вооруженными силами или между двумя или больше негосударственными вооруженными группами на территории одного Государства (в ситуациях гражданской войны, применяется Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций, и Дополнительный протокол II).

В принципе, беженцы, которые попали в сферу международного вооруженного конфликта, считаются “защищенными лицами”, то есть их охватывают все положения Четвертой Женевской конвенции и Дополнительного протокола I. В случае вооруженных конфликтов, не носящих международного характера, беженцы получают автоматическую защиту, поскольку они, по определению, являются “гражданскими лицами, не принимающими активного участия в военных действиях”. В частности, беженцы получают защиту согласно следующим положениям:

- Статья 3, общая для четырех Женевских конвенций, определяет минимальную защиту, которую конфликтующие стороны должны предоставить лицам, которые не принимают участия или перестали принимать участие в военных действиях в ходе конфликта, не носящего международного характера. Это защита от актов насилия, в частности, от убийств, увечий, жестокого обращения, пыток, жестокого, унижающего и оскорбительного обращения, запрещение взятия заложников и требование справедливого судебного разбирательства до наложения какого-либо наказания.
- *Четвертая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны* касается, в частности, общей защиты гражданского населения от некоторых последствий войны. Ее ключевые положения запрещают, в частности, использование гражданских лиц в качестве “живого щита”, коллективное наказание гражданских лиц, меры, направленные на запугивание или терроризирование гражданского населения, мародерство и репрессии в отношении гражданских лиц. Другие положения касаются учреждения нейтральных зон, каковыми могут являться поселения беженцев, и воссоединения разрозненных семей, а также запрет обращения с беженцами

как с враждебными иностранцами на том только основании, что они обладают гражданством враждебной страны (Статьи 44, 45, 49 и 70).

- *Дополнительный протокол I* провозглашает, что национально-освободительные войны должны рассматриваться как конфликты международного характера, и подкрепляет правило, согласно которому воюющие стороны должны различать военные цели, с одной стороны, и гражданских лиц и гражданские объекты – с другой. Он дополнительно усиливает меры защиты, предусмотренные Женевской конвенцией, в частности, объявляя, что гражданских лиц нельзя умышленно делать мишенями военных действий или неизбирательных нападений и что гражданским лицам должна быть обеспечена беспристрастная помощь гуманитарных учреждений по согласию заинтересованных сторон (см., в частности, Статью 85);
- *Дополнительный протокол II* распространяет основные нормы Протокола I, касающиеся защиты гражданского населения от последствий военных действий, на вооруженные конфликты, не носящие международного характера. Таким образом, он устанавливает сферу защиты шире той, которая предусмотрена общей статьей 3. Приказ о перемещении гражданского населения можно отдать, только если это необходимо для обеспечения безопасности населения или по особо веским соображениям военного характера и если сделано все возможное для того, чтобы перемещенные были приняты в удовлетворительных условиях (см., в частности, Статью 17).

ИHL защищает беженцев только в ситуациях международного или внутреннего вооруженного конфликта. Если беженец спасается от вооруженного конфликта, но находит убежище в стране, которая не участвует в международном или внутреннем вооруженном конфликте, то к этому беженцу больше не применяется ИHL. ICRC также играет важную роль в защите внутренне перемещенных лиц, которые были вынуждены бросить свои дома из-за международных или внутренних вооруженных конфликтов.

Действие международного права в области прав человека сохраняется постоянно, так что оно применяется во время вооруженного конфликта, как внутреннего, так и международного. Это означает, что международное право в области прав человека и международное гуманитарное право применяются *одновременно в период вооруженного конфликта*.

Считается, что во время вооруженного конфликта ИHL получает статус *lex specialis*, и что действие общих норм международного

Права человека и защита беженцев

права приостанавливается (см., например, *консультационное заключение МС по ядерному оружию*). Таким образом, объем права на жизнь во время вооруженных конфликтов определяется ИНЛ.

Дополнительную информацию по ИНЛ и его влиянию на защиту беженцев см. в Международном обзоре Красного креста *“Взаимное влияние международного гуманитарного права и международного права, касающегося беженцев”*, С. Жакме, Том. 843, 2001.

Документы УВКБ ООН по этой теме:

Заключения ЕХСОМ № 94 (2002); № 27 (1982), № 32 (1983), № 45 (1986) & № 48 (1987)

УВКБ ООН, Примечание по защите беженцев в ситуациях вооруженных конфликтов (1982)

УВКБ ООН, Примечание по военным и вооруженным нападениям на лагеря и поселения беженцев (1987)

	МИРНОЕ ВРЕМЯ	ВОЛНЕНИЯ	ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ
Сравнительная таблица	Международное право в области прав человека	Международное право, касающееся беженцев	Международное гуманитарное право
Когда применяется каждая отрасль права	Всегда, но некоторые акты по правам человека позволяют ограничить некоторые их положения на период чрезвычайных обстоятельств (напр., ICCPR, Ст. 4[1]; ECHR, Ст. 15). Однако также существуют права, объем которых не может быть ограничен (смотрите, например, ICCPR, Ст. 4[2], ACHR, Ст. 27[2]).	Всегда, но Государства могут лишить беженцев прав “во время войны или при наличии других чрезвычайных и исключительных обстоятельств” (Конвенция 1951 г., Ст. 9).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Международный военный конфликт; оккупация ▪ Вооруженный конфликт, не носящий международного характера (Общая Статья 3 и Протокол II)
Кто защищается	Все лица на территории или под юрисдикцией Государства (то есть находящиеся под контролем этого Государства)	Искатели убежища и беженцы, если не исключены из-под защиты беженцев (Конвенция 1951 г., Ст. 1F)	Лица, которые не принимали участия или больше не участвуют в военных действиях (например, гражданские лица, работники гуманитарных миссий, раненные, плененные или сдавшиеся участники боевых действий)

2.4 Международное уголовное право (ICL)

Некоторые аспекты международного уголовного права также имеют отношение к защите беженцев и других лиц, которыми занимается УВКБ ООН. Согласно *Римскому Статуту Международного уголовного суда (МУС)* создан постоянный Международный уголовный суд для рассмотрения дел лиц, обвиненных в самых серьезных преступлениях международного значения. Устав МУС был принят 17 июля 1998 г. Дипломатической конференцией ООН и вступил в силу 1 июля 2002 г.

Юрисдикция МУС дополняет национальные уголовные юрисдикции. В частности, Суд обладает юрисдикцией в отношении таких четырех категорий преступлений:

- Геноцид,
- Военные преступления,
- Преступления против человечности, и
- Преступления против отправления правосудия МУС.

В Римском Статуте дается определение термина “беженец” согласно Конвенции 1951 г. Он помогает определить, какие действия достигают уровня преследования, и позволяет определить уголовные деяния, требующие исключения согласно Статье 1 F (см. текст в таблице). Например, в контексте гендерного преследования, Статут в определении преступлений против человечности и военных преступлений также перечисляет “изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация или любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести” (Статьи 7[1][g] и 8[2][b][xxii]) (Более подробное описание см. в Томе II, Главе 2).

Точно так же, в решениях международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде рабство, изнасилования, пытки и геноцид рассматриваются как преступления против человечности (дополнительная информация по этим трибуналам приведена в Томе II, Главе 2). Определение этих актов как нарушений международного уголовного права поможет определить природу конкретного акта, влияющего на женщин и девочек, при принятии решения по поводу преследования. Такие нарушения нужно рассматривать в контексте исключения лица из-под действия Конвенции 1951 г. согласно Статье 1F.

Римский Статут определяет депортацию или принудительное перемещение граждан как преступление против человечности. Также, незаконная депортация или перемещение гражданского

населения и приказ о перемещении гражданского населения характеризуются как военные преступления (см. ниже).

Другим важным событием, имеющим отношение как к уголовному праву, так и к беженцам, стали международные действия по борьбе с торговлей людьми и контрабандой людей. Все большее число беженцев вынуждено обращаться к контрабандистам в поисках безопасности. При этом они не только рискуют жизнью, но и ставят под угрозу результаты рассмотрения своих ходатайств о предоставлении убежища в государствах, куда они направляются. Два международных соглашения по данному вопросу – *Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху* (2000 года), вступивший в силу в январе 2004, и *Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми и наказании за нее* (2000 года), действующий с декабря 2003 года, – предусматривают, прежде всего, борьбу с торговцами людьми и с контрабандистами, а также поясняют, что их жертв не следует наказывать только за то, что те стали предметом незаконного ввоза или торговли. Оба Протокола предусматривают, что никакие их положения не затрагивают прав отдельных лиц и обязательств государств по Конвенции 1951 года/Протоколу 1967 года и принципа *невыворения*. Эти Протоколы дополняют *Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности* (2000 года), которая вступила в силу в сентябре 2003 года и предусматривает углубление сотрудничества между правительствами в борьбе с международной преступной деятельностью. (См. Том II, Главу 2).

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ
МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ:**

**Применение Положений об исключении: Статьи 1F
Конвенции 1951 г. касающейся статуса беженцев
(HCR/GIP/03/05)**

(...)

II. НЕЗАВИСИМЫЙ АНАЛИЗ

**A. Статья 1F(a): преступления против мира, военные преступления и
преступления против человечности**

10. К международным документам, регулирующим объем этих международных преступлений, принадлежит Конвенция о предупреждении преступления геноцида 1948 г., четыре Женевских конвенции 1949 г. по защите жертв войны, два Дополнительных протокола 1977 г., Статуты Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде, Устав Международного военного трибунала 1945 г. (Лондонский устав) и самый последний — Статут Международного уголовного суда, вступивший в силу 1 июля 2002 г.

11. Согласно Лондонскому уставу, **преступление против мира** включает “планирование, подготовку, инициирование или ведение агрессивной войны или войны с нарушением международных договоров, соглашений или заявлений, или участие в совместном плане или сговоре по реализации вышеуказанного”. Учитывая природы этого преступления, его могут совершить только лица, обладающие государственной властью, действующие от имени Государства или государственного органа. На практике это положение редко использовалось.

12. В некоторых отраслях международного гуманитарного права рассматриваются **военные преступления**. Хотя эти преступления могут совершаться как в ходе международных вооруженных конфликтов, так и конфликтов, не носящих международного характера, содержание этих преступлений зависит от природы конфликта. Военные преступления охватывают такие акты, как злонамеренное убийство и пытки гражданских лиц, проведение массовых нападений на гражданских лиц, а также злонамеренное решение гражданского лица или военнопленного прав на справедливый суд.

13. Отличительным свойством **преступлений против человечности**, охватывающим такие акты, как геноцид, убийство, изнасилование и пытки, является то, что они должны проводиться в рамках массовых и систематических нападений, направленных против гражданского населения. Однако отдельный акт может составлять преступление против человечности, если он является частью общей системы или серии систематических и повторных актов. Поскольку такие преступления могут происходить в мирное время, а также во время вооруженного конфликта, это самая широкая категория согласно Статье 1F(a).



Глава 3 Базовый обзор международного права в области прав человека

3.1 Концепция и развитие международного права в области прав человека

Права человека обычно понимают как неотъемлемые права, которые получает лицо в силу того, что является человеческим существом. Права человека нельзя отменить или отнять. Хотя в некоторых национальных конституциях указано, что лицо можно лишить некоторых основных прав человека и политических прав в особо тяжких обстоятельствах, при условии соблюдения определенных процедур, и хотя в Конвенции 1951 г. есть положение об исключении (Статья 1F), согласно которому некоторые лица не заслуживают международной защиты как беженцы, идея возможности лишения определенных прав человека является чуждой современному международному праву в области прав человека. Учитывая неотчуждаемую природу прав человека, лицо не может отказаться от каких-либо прав человека; но он/она может отказаться от реализации определенного права в определенной ситуации. Например, подавая заявление о поддержке его/ее возвращения в рамках стандартной программы обеспечения мигрантов, искатель убежища, которому отказали в убежище, может подписать отказ от намерения подавать апелляцию против решения о предоставлении статуса беженца. Однако в то же время он/она не может отказаться от своего права на защиту против *выдворения*, которое вытекает из международного права, касающегося беженцев и международного права в области прав человека.

3.1.1 ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДШЕСТВЕННИКИ

Истоки прав человека можно найти как в греческой философии, так и в различных мировых религиях. Позже значительным достижением в создании единой совокупности правовых норм стало принятие нескольких хартий, в которых были кодифицированы права и свободы человека, в частности, *Magna Carta Libertatum* (1215) и английский "*Билль о правах*" (1689). Но, несмотря на то, что в этих документах определялись права, они не давали глобальной философской концепции свободы индивида. Свободы часто рассматривались как права, предоставленные отдельным лицам или группам в силу их ранга или статуса.

Именно в эпоху Просвещения, в 18 столетии, концепция прав человека превратилась в отдельную категорию. Идеи Гуго Гроция (1583-1645), Самуел фон Пуфендорфа (1632-1694), Джона Локка (1632-1704), Жан-Жака Руссо (1712-1778) и других помогли разработать философскую основу современной идеи прав человека.

Философские достижения до 18 столетия привели к принятию революционных деклараций о правах, которые стали выражением

фундаментальных неотъемлемых прав человека, независимо от социального или экономического статуса. Так, *Декларация независимости Америки* (1776) базировалась на предпосылке всеобщего равенства, существовании определенных неотъемлемых прав, таких как право на жизнь, свободу и стремление к счастью. Эти идеи также были отражены в Билле о правах США, который принял штат Виргиния в том же году. Впервые понятие “*права человека*” появилось во французской *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789). И в американской, и во французской Декларациях давался систематический перечень этих прав.

Первые международные меры по защите прав человека принимались в 19 веке с заключением договоров о запрете торговли рабами, а также развитием гуманитарного права. В этом процессе особую роль сыграл шведский филантроп Генри Дунант (см. Том I, Главу 2), а также принятие международных договоров о защите прав несовершеннолетних.

3.1.2 Устав Организации Объединенных Наций и последующие акты по правам человека

Договор о создании Лиги наций в 1920 г. – организации - предшественника Организации Объединенных Наций — не содержал общих положений по правам человека. Именно в Уставе Организации Объединенных Наций, принятом после ужасов Второй мировой войны, был предпринят решительный шаг к установлению международной защиты прав человека. (Подробный анализ Организации Объединенных Наций см. в Главе 5).

В Преамбуле к Уставу Организации Объединенных Наций (1945) сказано, что ООН призвана “вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых народов”. Также там идет речь о намерении “содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе”. Согласно Статье 1(3) Устава, одна из целей деятельности ООН заключается в “поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии”.

Статьи 13(1)(b), 55(c), 62(2), 68 и 76(c) Устава также содержат ссылки на права человека. Согласно Статьям 56 и 55(c), которые следует читать в совокупности, Члены Организации обязуются “предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения ... всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии”.

Идея принятия “Международного Билля о правах” появилась сразу же после принятия Устава ООН и привела к принятию Всеобщей декларации прав человека (UDHR) в 1948 г. Не будучи договором — Декларация была принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН — UDHR стала самым первым комплексным инструментом по защите прав человека, принятым международным сообществом.

В день принятия UDHR Генеральная Ассамблея обратилась к Комиссии ООН по правам человека с просьбой безотлагательно подготовить юридически обязательную конвенцию по правам человека. Но из-за напряженных отношений между странами в период “холодной войны” не было достигнуто согласия среди Государств по принятию обязательного акта по правам человека, которых бы охватывал все права: гражданские, политические, экономические и культурные; так что через 18 лет, в 1966 г., было принято два отдельных документа: Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах (ICESCR) и Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR). Также был принят *Первый дополнительный протокол к ICCPR*, в котором устанавливалась процедура подачи индивидуальных исков. Потребовалось целых десять лет, прежде чем Пакты и Дополнительный протокол наконец-то вступили в силу в 1976 г. *Второй дополнительный протокол к ICCPR об отмене смертной казни* был принят в 1989 г. и вступил в силу через два года после этого. UDHR, две Конвенции и два Дополнительных протокола совместно именуется “*Международным Биллем о правах человека*”.

С 1948 г. на уровне Организации Объединенных Наций была принята серия других договоров по правам человека, которые касались конкретных вопросов по правам человека. Организации в Европе, Северной и Южной Америке и Африке также разработали и расширили правовую структуру прав человека на региональном уровне (см. Том I, Главы 6, 7 и 8).

Хотя все понимают что, как отметила госпожа Луиза Арбор, Верховный комиссар ООН по правам человека, усилия системы ООН по защите прав человека необходимо сместить от установления стандартов к практической реализации прав человека, процесс формирования стандартов еще не завершен. Именно постоянно меняющаяся реальность и технический прогресс требуют постоянного развития нормативных актов, как на национальном, так и на международном уровне, и в сфере прав человека. Свежим примером является *Международная Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений*, принятая в 2006 г. на сессии Совета по правам человека в ответ на драматический опыт в ряде латиноамериканских стран. В качестве

других примеров постоянной нормативной деятельности можно привести разработку *Международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов*, а также *Дополнительный протокол к Международному пакту о социальных, экономических и культурных правах*.

3.2 Оговорки к договорам о правах человека

Оговорка — это заявление Государства, в котором оно выражает свое намерение исключить или изменить юридическую силу определенных положений договора применительно к этому Государству. Оценивая объем правовых обязательств Государств по договору о правах человека, необходимо проверить, не выдвигало ли Государство оговорку при ратификации или присоединении к договору, и сохранило ли Государство это оговорку в дальнейшем.

Оговорки могут приниматься к основным договорам о правах человека, хотя иногда вводятся определенные различия в отношении предмета договора. Согласно Статье 19 Венской Конвенции о праве международных договоров, при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединения к нему Государства могут формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда данная оговорка запрещается договором или оговорка несовместима с объектом и целями договора. (См. Том I, Главу 1).

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) включает отдельное положение о том, что “оговорка, не совместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается” (Статья 28[2]). Комитет по правам человека, созданный для контроля над реализацией *Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR)*, касается вопроса оговорок в своем Замечании общего порядка № 24. Иногда акты по правам человека запрещают “оговорки общего характера” (например, Статья 57[1] Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [ECHR]). Однако влияние недействительных оговорок на договор о правах человека и возражения против оговорок все еще остается спорным вопросом в международном праве.

Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. позволяют Участвующим государствам принимать оговорки к определенным положениям. Однако, согласно Статье 42, нельзя принимать оговорки к Статьям 1, 3, 4, 16 (1), 33 и 36-46 (включительно) Конвенции.

3.3 Ограничения прав человека

Различные международные акты по правам человека включают однозначные положения, позволяющие ограничивать реализацию

определенных прав, таких как право на свободу выражения, право на собрания, право на свободу передвижения и право на защиту частной и семейной жизни. В частности, эти ограничения могут вводиться для защиты прав и свобод других людей, по соображениям национальной безопасности, и для защиты общественного здоровья или морали. Даже если не сформулированы четкие ограничения, необходимо учитывать и тщательно согласовывать конкуренцию между разными правами и разными носителями прав.

Для вступления в законную силу акты, ограничивающие реализацию прав человека, должны отвечать определенным минимальным *требованиям*. Они должны:

- Определяться *законом*;
- Вводиться для одной или больше конкретных *законных* целей, то есть с целью, которая отвечает букве и духу международной системы по правам человека и оправдывается защитой четко определенного набора *общественных интересов*, которые обычно включают одно или больше из таких оснований: национальная безопасность, общественная безопасность, общественный порядок (*ordre public*), защита здоровья или морали, а также защита прав и свобод других;
- Быть *целесообразными и необходимыми*, то есть должна существовать рациональная связь между предпринятыми мерами и достигаемой целью. Эта мера должна обеспечивать достижение установленной цели, а также необходима острая социальная потребность в принятии таких мер, которая должна оцениваться на индивидуальной основе;
- Быть *минимальным вмешательством*, достаточным для достижения законной цели;
- Быть *пропорциональными*, то есть общественный интерес или права людей, которые будут защищаться при помощи такого вмешательства, должны перевешивать вред отдельному лицу, причиненный такими мерами;
- *Толковаться исключительно* в свете и в контексте конкретного права, без искажения сущности такого права.

Обязательство доказательства обоснованности ограничения, введенного на права, возлагается на Государства. Конечно, это тяжелое бремя доказательства, но оно согласуется с целью и задачей договоров о правах человека — а именно, защите отдельного индивида. Однако существует несколько прав, которые не могут ограничиваться, такие как право на свободу от пыток и рабства.

(Информацию об ограничениях некоторых прав человека см. в Томе II.)

3.4 Частичная отмена международных правовых обязательств

Многие национальные конституции допускают временное приостановление определенных конституционных прав и введение военного или чрезвычайного положения в определенных обстоятельствах, таких как война. Точно так же, некоторые акты по правам человека позволяют Государствам временно уклониться от выполнения их обязательств.

Такая частичная отмена права должно носить исключительный и временный характер. Статьи о частичной отмене, среди прочих актов, присутствуют в ICCPR (Статья 4), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Статья 15) и в Американской конвенции о правах человека (Статья 27). Некоторые акты по правам человека, такие как Конвенция о правах ребенка (CRC), ICESCR и *Африканская Хартия прав человека и народов* (ACHPR) не содержат статей о частичной отмене.

Уклонение от обязательств по правам человека

	ЕCHR	ICCPR	ACHR
Положение	Статья 15	Статья 4	Статья 27
Обоснование	“В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации”	“Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется”	“Во время войны, возникновения опасности для государства или при других чрезвычайных обстоятельствах, которые ставят под угрозу независимость или безопасность Участвующего государства”
Существенные требования	<p>i) Применяется “...только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств”</p> <p>ii) Должно отвечать “другим обязательствам по международному праву”;</p> <p>iii) Генеральный секретарь Совета Европы должен получать информацию о частичном приостановлении прав и обосновании этих</p>	<p>i) Применяется “...только в такой степени, в какой это требуется остротой положения”;</p> <p>ii) Не могут быть “несовместимыми с другими обязательствами по международному праву”;</p> <p>iii) Не должны приводить к “дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения”;</p> <p>iv) Другие Участвующие государства должны быть</p>	<p>i) Применяется “...только в такой степени и на такой период времени, в какой это требуется остротой положения”;</p> <p>ii) Должно отвечать “другим обязательствам по международному праву”;</p> <p>iii) Не должно приводить к дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения;</p> <p>iv) Другие Государства немедленно уведомляются через Генерального секретаря OAS о том, действие каких положений приостанавливается, почему и</p>

	мер	немедленно уведомлены через Генерального секретаря ООН о том. Какие положения были временно ограничены и почему.	когда будет отменен такой режим приостановления.
--	-----	--	--

Положения о частичной отмене необходимы для достижения баланса между суверенным правом правительства на поддержание мира и порядка во время чрезвычайных обстоятельств и защитой отдельного лица от злоупотреблений со стороны Государства. Так, Государство может при необходимости приостановить реализацию определенных прав для выхода из чрезвычайно ситуации (например, частичная отмена права на мирные собрания), при условии, что оно гарантирует невозможность злоупотребления этими положениями о частичной отмене.

Если допускается уменьшение прав, то необходимо обеспечить строгое соблюдение формальных и важных требований, таких как:

- Наличие *военного или общего чрезвычайного положения*, угрожающего жизни нации (См. Статью 4[1]1 ICCPR, Статью 27[1] ACHR и Статью 15 ECHR).
- Чрезвычайное положение должно быть *официально объявлено*. Например, в Статье 4(3) ICCPR сказано, что “любое участвующее в настоящем Пакте Государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие Государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление”;
- Меры должны отвечать *принципу пропорциональности*, то есть не должны выходить за пределы, обусловленные ситуацией;
- Меры *не могут противоречить другим обязательствам* по международному праву; и
- Меры *не должны быть дискриминационными*.

Государство, использующее право частичной отмены, должно немедленно обосновать свое решение об объявлении чрезвычайного положения, а также любые конкретные меры, предпринятые на основании этого объявления. Разъяснение процедур временной отмены согласно Конвенции 1951 г. см. в Статье 9.

3.5 Права, которые не могут быть приостановлены

В некоторых актах по правам человека содержится список прав, которые не могут приостанавливаться, то есть прав, которые Государство не может уменьшить (сузить) не при каких обстоятельствах. Эти акты включают ICCPR (Статья 4[2]), ECHR (Статья 15[2]) и ACHR (Статья 27[2]).

Список прав, которые не могут приостанавливаться, обычно включает, как минимум, право на жизнь, свободу от рабства, пыток, заключения из-за задолженности, принцип законности в сфере уголовного права, свободу мысли, сознания и религии, а также право на правосубъектность. Списки прав, которые не могут приостанавливаться, в договорах о правах человека не являются исчерпывающими. Это означает, что нельзя заявить, *a contrario*, что если право не указано в списке прав, которые не могут приостанавливаться, то Договаривающиеся государства могут ввести чрезвычайные ограничения на его реализацию.

Комитет по правам человека в своем Замечании общего порядка 29 (2001) подробно излагает условия, которые должны быть соблюдены для частичного приостановления прав, установленных ICCPR, а также упоминает права, которые не могут быть приостановлены. Комитет заявил, что, права, которые не могут приостанавливаться, не ограничиваются правами, перечисленными в Статье 4(2) ICCPR; существуют элементы других прав, не перечисленных в Статье 4(2), действие которых не может умаляться на законных основаниях.

В своем Консультативном заключении по *Habeas Corpus* в чрезвычайных обстоятельствах Межамериканский суд по правам человека отметил, что права, защищенные ACHR, не могут, *per se*, приостанавливаться даже в чрезвычайных ситуациях, потому что они являются “неотъемлемыми от человека”. Таким образом, Суд заявил, что согласно Конвенции “может приостанавливаться или ограничиваться ... полная и эффективная реализация” прав, которые содержатся в ACHR (см. консультативное заключение ОС-8/87 от 30 января 1987 г.)

В целом, согласно актам о правах человека, запрет пыток и других форм плохого обращения является правом, которое не может ограничиваться. В случае пыток это приводит к связанному обязательству *невыворения*, если существует риск пыток. В настоящее время нет глобального согласия по обязательству *невыворения* в случае риска жестокого, негуманного или унижающего обращения или наказания — то есть, входит ли обращение, которого опасается лицо, в рамки пыток. Однако в европейском контексте такое обязательство принимается.

Примеры прав, которые не могут приостанавливаться (См. Статью 15 ECHR, Статью 4 ICCPR и Статью 27 ACHR)

- Право на жизнь
- Право на защиту от обращения в рабство
- Признание в качестве физического лица перед законом
- Право не подвергаться пыткам или жестокому негуманному или унижающему обращению или наказанию
- Право на свободу мысли, свободу совести и религии
- Право не быть взятым в заложники, похищенным и не содержаться в одиночном заключении

3.6 Денонсация

Денонсация — это выход из договора Договаривающимся государством. В целом, это происходит в соответствии с конкретным положением договора. Например, в Статье 44 Конвенции 1951 года, касающейся статуса беженцев, сказано, что *“Любое Договаривающееся Государство может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию посредством уведомления на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций”*. Там же разъясняются последствия такого шага: *“Такая денонсация вступит в силу для соответствующего Договаривающегося Государства через один год со дня получения уведомления Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций”*.

Некоторые акты по правам человека, такие как ICCPR, ICESCR и CEDAW, не допускают денонсации со стороны Договаривающегося государства. Другие договоры по правам человека, такие как CRC, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT) и конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD), позволяют денонсацию.

3.7 Исключающие оговорки и положения о толковании

Согласно праву в области прав человека и права, касающегося беженцев, в случае расхождения между двумя или больше стандартами, применяется более благоприятное положение (см., например, Статью 5 ICCPR, Статью 5 ICESCR, Статью 29 ACHR и Статью 41 CRC).

В Статье 5(2) ICCPR сказано: “Никакое ограничение или умаление, каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в каком-либо участвующем в настоящем Пакте государстве в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в

меньшем объеме”. Также, в Статье 5 Конвенции 1951 г. сказано: “Ничто в настоящей Конвенции не нарушает никаких прав и преимуществ, предоставленных беженцам каким-либо Договаривающимся Государством независимо от настоящей Конвенции”. Таким образом, если Государства являются сторонами Конвенции 1951 г., Протокола к ней и актов о правах человека, то преимущество имеют самые благоприятные для отдельного лица права.

Для разъяснения положений договора о правах человека очень важно, чтобы органы власти и УВКБ ООН приняли *целенаправленный и систематический подход*, выбирая толкование, защищающее права и интересы отдельного лица и отвечающее логике договора в целом.

3.8 Виды обязанностей, которые возлагаются на Государства согласно международным нормам по правам человека

Обычно обязанности, возлагаемые на Государства в силу норм по правам человека, именуется “трехсторонняя типология” (или трехсторонняя классификация) обязательств: *соблюдать, защищать и выполнять*. Каждое право человека обычно предусматривает все три вида обязательств. Государство может привлекаться к ответственности за несоблюдение любого из этих обязательств, установленных договором, обязательным для такого Государства, или любым иным источником права.

3.8.1 ОБЯЗАТЕЛЬСТВО СОБЛЮДАТЬ

Этот уровень обязательств требует от Государства, включая все его органы и агентов, воздерживаться от любой меры, которая может помешать или ухудшить реализацию человеком своих прав или способность самостоятельно обеспечить выполнение этого права. Это приводит к появлению “отрицательных” обязательств, таких как запрет возвращения или экстрадиции лица, если есть веские основания считать, что он/она столкнется с риском пыток (см. Статью 3 CAT и Статью 7 ICCPR). (Более подробный анализ см. в Томе II.)

3.8.2 ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ЗАЩИЩАТЬ

Этот уровень обязательств требует от Государства, включая все его органы и агентов, принимать все необходимые меры для защиты отдельных лиц под его юрисдикцией от нарушения их прав третьими сторонами. Обязательство защищать обычно считается центральной функцией Государства, которое должно предупреждать непоправимый ущерб членам общества. Это требует от Государства: предупреждать нарушения прав любого индивида или негосударственного участника; избегать и ликвидировать

возможности по нарушению прав третьими сторонами; а также предоставить доступ к средствам правовой защиты в случае нарушений, чтобы предупредить дальнейшие нарушения. На практике, этот уровень обязательств требует от Государства принять меры по недопущению нарушений прав человека, например, обеспечить регулярный мониторинг тюрем, обучение и подготовку, а также оценку компетенции правительственных чиновников, которые работают в зонах, где возможно нарушение прав человека, таких как правоохранительная система и медицина.

Таким образом, Государство может нести ответственность за то, что оно не предприняло обоснованные меры, не позволяющие отдельным лицам или группам нарушить права человека, или если оно не обеспечило достаточную защиту от таких нарушений согласно внутреннему законодательству. Например, если девочка подверглась увечьям половых органов (см. Том II, Главу 2), мальчик был мобилизован в отряд боевиков (см. Том II, Главу 3), или женщина пострадала от насилия в семье (см. Том II, Главу 2), а Государство осведомлено или должно было быть осведомлено об этих событиях, но не может или не желает защитить людей от такого вреда, то Государство может нести ответственность за нарушение своей обязанности защищать таких лиц.

3.8.3 Обязательство выполнять

Этот уровень обязательств требует от Государства, включая все его органы и агентов, принять все позитивные меры для того, чтобы отдельные лица под его юрисдикцией могли пользоваться всеми правами, признанными в актах по правам человека. Хотя это ключевое обязательство Государства в отношении экономических, социальных и культурных прав, обязанность выполнять также возникает из соблюдения гражданских и политических прав. Реализация запрета на пытки (что предусматривает, в частности, подготовку полицейских и профилактические меры), право на справедливый суд (что требует инвестиций в суды и судей), право на свободные и честные выборы, право на юридическую помощь вызывает значительные издержки.

Этот уровень обязательств предусматривает, что если отдельное лицо не может обеспечить реализацию своих экономических, социальных и культурных прав (таких как право на достаточное питание или жилье) своими силами, то Государство, подписавшее основные договора по правам человека, такие как ICESCR или CRC, обязано предоставить материальную помощь. Это касается случаев, например, связанных с детьми без сопровождения или искателей убежища в центрах задержания.

Государство несет ответственность за нарушения прав человека на международной арене только в том случае, если оно не смогло

предоставить предполагаемой жертве адекватной и эффективной защиты через свои суды или административные органы. Международная защита прав человека носит “вспомогательный” характер по сравнению с доступными национальными или внутренними механизмами.

3.9 Ответственность государства за нарушения прав человека

Считается, что Государство совершило неправомерное международное действие, если его поведение включает акт или упущение, за которое Государство отвечает согласно международному праву, и которое составляет нарушение международных обязательств этого Государства (Статья 2). Согласно проекту Статей по ответственности государства, разработанному Комиссией по международному праву в 2001 г., на международной арене Государство несет ответственность за все свои неправомерные акты (Статья 1).

Все ветви власти Государства (исполнительная, законодательная и судебная) на национальном, региональном или местном уровне отвечают за выполнение обязательств по договорам, стороной которых является Государство. Исторически Государства принимали ответственность за нарушения прав человека, только когда нарушителями были государственные агенты или чиновники. Однако сейчас считается, что Государства несут ответственность за некоторые действия, совершенные частными или юридическими лицами, когда они, например, действуют при подстрекательстве, попустительстве или в согласии с Государством (Статья 1 САТ), или, когда Государство не принимает соответствующие меры или не демонстрирует должную старательность в предотвращении, расследовании, наказании или исправлении вреда, причиненного такими действиями, например, в случае насилия в семье. (Более подробно см. Замечание общего порядка Комитета по правам человека 31, пункт 8).

Государства должны соблюдать свои обязательства по правам человека в отношении всех лиц на своей территории или под своей юрисдикцией, независимо от гражданства, включая искателей убежища, беженцев, лиц без гражданства, мигрантов и других лиц, которые могут оказаться на территории или иным образом попасть под юрисдикцию соответствующего Государства.

Концепция “юрисдикции” не ограничивается национальной территорией Государства. Она включает все территории, над которыми Государство осуществляет контроль, даже контроль *де факто*. Это означает, что Участвующее государство должно соблюдать и обеспечивать выполнение прав, перечисленных в договорах по правам человека, стороной которых оно является, в отношении любого лица, которое находится под властью или

эффективным контролем этого Государства, даже если это лицо пребывает вне территории Участвующего государства. Согласно Замечанию общего порядка 31 Комитета по правам человека, этот принцип также применяется к лицам, которые оказались под властью или контролем сил Участвующего государства, действующих за пределами его территории, независимо от обстоятельств, в которых была получена эта власть или контроль. Это касается сил, которые входят в контингент Государства, направленный с международными миротворческими миссиями или для участия в операциях по восстановлению мира.

Кроме того, Государства могут привлекаться к ответственности за нарушения прав человека, совершенные его агентами на территории другого Государства, независимо от того, было ли осведомлено правительство этого Государства о таковых действиях (см., например, заключение Комитета по правам человека по делу *Лопеса Бургоса против Уругвая* и решение Европейского суда по правам человека по делу *Кипра против Турции*). Государства также несут ответственность за действия, совершенные их дипломатическими представителями за границей (см., например, заключение Комитета по правам человека по делу *Перейра Монтеро против Уругвая*).

Эти нормы, определяющие ответственность Государства, необходимо учитывать при рассмотрении ответственности транспортных перевозчиков, прослушивания и подобных вопросов. По практическому применению этих норм к защите беженцев смотрите консультативное заключение УВКБ ООН по делу ERRC для Палаты лордов Великобритании, доступное на веб-странице УВКБ ООН (см. выше).

Хотя в актах по правам человека подчеркиваются обязательства Государств перед отдельными лицами как носителями прав, каждое Государство заинтересовано в том, чтобы остальные Государства соблюдали свои обязательства по правам человека. Как отмечено в Замечании общего порядка 31 Комитета по правам человека, это вытекает из того факта, что “правила, касающиеся базовых прав человека” являются *erga omnes* обязательствами, а значит — обязательством Устава ООН обеспечивать всеобщее соблюдение и выполнение прав человека и основных свобод.

Ответственность за защиту

Концепция “ответственности за защиту” появилась в ходе обсуждения гуманитарной интервенции, которая была осуществлена в 1990х гг. В настоящее время Совет Безопасности проявил готовность, по крайней мере, в определенных обстоятельствах, квалифицировать грубые нарушения прав человека как угрозу международному миру и безопасности, что открывает возможность для принудительных действий согласно Главе VII Устава ООН. Проблемы возникают из-за разрыва между теорией и практикой. Акты геноцида в Руанде и Боснии показали тяжкие последствия такого несоответствия. Кроме того, гуманитарная интервенция была и остается политически спорным вопросом.

В своем докладе за март 2005 г. “In larger freedom” Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан призвал всех “принять на себя ответственность за защиту и, при необходимости ... восстановление свободы”, Эта мысль также подчеркивалась в Заключительных рекомендациях саммита ООН в сентябре 2005 г., созванного Генеральным секретарем для анализа реализации Целей тысячелетия ООН.

Таким образом, произошло важное смещение акцентов от “права на гуманитарную интервенцию” к потенциально более широкой “ответственности за защиту”. Прежде всего, эта ответственность возлагается на каждое отдельное государство; однако, если Государство не может или не желает действовать, международное сообщество несет коллективную ответственность за проведение, например, гуманитарных операций, мониторинговых миссий, дипломатическое давление и, в крайнем случае, применение силы. Как отметил Директор по международной защите, “ответственность за защиту” “по нашему мнению, является самой полезной структурой, в рамках которой можно поддерживать более гибкий и менее дискреционный подход к ликвидации многих пробелов в защите, до сих пор мешающих обеспечить защиту лиц, попадающих под наш мандат”. (Доклад Е. Феллер на конференции “Moving On: Forced migration and human rights”, Сидней, Австралия, ноябрь 2005 г.) Дополнительную информацию см. в Отчете Международной комиссии по вмешательству и государственному суверенитету по адресу: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>



Глава 4 Реализация международного права в области прав человека на национальном уровне

Хотя разработка международных стандартов по правам человека, защищающих беженцев и искателей убежища, очень важна, эти права должны закрепляться в национальных правовых системах. Таким образом, международные стандарты прав человека (см. Том II) должны быть включены в национальные Конституции и законодательную базу.

Депутаты парламента, судьи, прокуроры, юристы и другие играют критически важную роль в обеспечении эффективной реализации прав человека на национальном уровне. Таким образом, они должны ознакомиться как с национальным, так и с международным правом в области прав человека. Персонал УВКБ ООН и партнерских общественных организаций могут помочь во включении международных стандартов в национальное законодательство там, где оно касается беженцев, лиц без гражданства и других лиц, которым занимается УВКБ ООН. Для этого персонал УВКБ ООН и партнеров должен ознакомиться как с международными стандартами прав человека, так и с ключевыми национальными нормами по правам человека в определенной стране, включая фундаментальные права, закрепленные в конституции или Билле о правах, основные законодательные положения, региональные и всемирные договоры по правам человека, ратифицированные Государством, и соответствующие статьи международного обычного права.

4.1 Включение международных стандартов прав человека в национальную правовую систему

Большинство Государств включили в свои национальные законодательные акты положения, связанные с защитой прав человека (чаще всего они закреплены в конституциях или биллях о правах). Эти нормы могут применяться, когда беженцы, искатели убежища и другие лица, которыми занимается УВКБ ООН, обращаются за защитой, особенно когда такие права распространяются не только на граждан, но на “каждого”. В определенных условиях, международные нормы по правам человека могут применяться напрямую, и на них можно ссылаться в национальном контексте.

В общем, международные договоры не предусматривают, как именно Государства должны реализовать стандарты по правам человека на национальном уровне, позволяя каждому Государству самостоятельно определить, как выполнять свои обязательства. Существуют разнообразные методы реализации международных актов по правам человека на национальном уровне. Ученые поделили эти методы на *принятие, внедрение, трансформацию, пассивную трансформацию* и *ссылку*. Государства могут одновременно использовать несколько таких методов. В широком

понимании, можно выделить две системы: монизм и дуализм. В некоторых Государствах положения договора автоматически включаются в национальное право после ратификации и публикации в официальной газете. Например, так работают Франция, Мексика и Нидерланды. Другие Государства, включая Великобританию, другие страны Содружества, а также Скандинавские страны, требуют принятия отдельного акта о вступлении в силу договора, прежде чем он получит статус закона внутри страны.

Поскольку национальные правовые системы существенно отличаются в этом отношении, каждый член персонала должен ознакомиться с тем, как конкретное Государство включает свои международные обязательства в национальное право. Однако, независимо от метода, который избрало Государство, “Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора” (Статья 27 Венской Конвенции о праве международных договоров). Иными словами, Государства должны изменить свой внутренний правовой порядок, если необходимо для реализации их договорных обязательств. В случае противоречия между законодательными нормами, обязательства, возникающие из договора по правам человека, всегда получают приоритет.

Принятие национального законодательства о беженцах, основывающегося на международных стандартах, является критически важным этапом для укрепления убежища, повышения эффективности, а также основой для решения проблемы положения беженцев. В некоторых странах может отсутствовать национальное законодательство, защищающее права человека беженцев и искателей убежища. В таких случаях персонал УВКБ ООН и партнерских организаций должен проверить наличие любых внутренних норм, включая конституционные положения, которые могут послужить для защиты лиц, которыми занимается УВКБ ООН, а также лоббировать принятие законодательства по защите беженцев с учетом международных стандартов.

Внедрение международного права в области прав человека в национальное законодательство особенно важно в сферах, не охваченных Конвенцией 1951 г., таких как процедуры определения статуса беженцев, и в сферах, где акты по правам человека предусматривают расширенную защиту, например, право на образование или абсолютных запрет *выдворения* (см. Том II, Главы 9 и 19).

4.2 Судебная защита международных стандартов по правам человека

Результат применения международных стандартов по правам человека нельзя оценить в абстрактном отношении, а только на основании конституции и законодательства определенной страны. Критически важным аспектом является то, применяют ли национальные суды и другие участники юридической системы нормы по правам человека в своих решениях и повседневной работе, и как они это делают.

Если международные стандарты включены в национальное законодательство, национальным судам и юридическим оператором легче их использовать. Если международные договора по правам человека не были формально инкорпорированы в национальное законодательство, национальные суды могут и должны руководствоваться международными стандартами по правам человека в толковании национального права, таким образом, обеспечивая применение национальных норм в соответствии с соблюдением прав человека. Иными словами, национальные суды и юридические операторы могут ссылаться на международные и региональные нормы по правам человека для толкования и разработки внутреннего законодательства, а также могут использовать международное право в области прав человека как минимальный уровень защиты, которую должно обеспечить национальное законодательство. Таким образом, судьи играют важную роль в защите беженцев, хотя иногда они недостаточно осведомлены с международными стандартами.

4.3 Продвижение стандартов прав человека на национальном уровне

Реализация норм по правам человека на национальном уровне требует совместных и согласованных усилий всех ветвей власти (судебной, законодательной и исполнительной). Таким образом, изучение прав человека является жизненно важным для эффективного обеспечения прав человека внутри страны. Так, реализация учебных программ для судей, сотрудников правоохранительных органов, а также сотрудников иммиграционных служб по стандартам прав человека может положительно повлиять на защиту отдельных лиц от возвращения в страны, где они могут столкнуться с риском пыток.

Однако образовательных усилий будет недостаточно, если они реализуются в изоляции. Их успех зависит от политической воли, от способности разъяснить, как права человека воплощаются в конкретных действиях (или воздержании от действия) в рамках функциональных обязанностей целевой группы (судьи, полиция, правительственные чиновники, военные, сотрудники сил

безопасности и др.), как стандарты по правам человека преобразуются в административные инструкции, кодексы поведения или служебные правила, а также как обеспечивается их выполнение. В атмосфере полной безнаказанности влияние обучения по правам человека будет ограничено, но такое обучение, в совокупности с другими формами технической помощи, может помочь изменить эту атмосферу безнаказанности.

УВКБ ООН способно сыграть важную роль в обеспечении технических и юридических консультаций по улучшению защиты беженцев и лиц, которыми занимается УВКБ ООН, на национальном уровне.

Персонал УВКБ ООН может:

Совместно с правительственными партнерами (исполнительными и законодательными органами):

- Ускорить присоединение к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., а также к международным и региональным инструментам по правам человека, имеющим отношение к защите беженцев, если страна еще этого не сделала;
- Способствовать пересмотру оговорок и ограничительного толкования соответствующих международных договоров;
- Помочь в разработке и принятии национальной правовой системы по защите беженцев в соответствии с международным правом или стандартами, или прокомментировать предложенное законодательство;
- Помочь в пересмотре национального законодательства по миграции и защите беженцев, если существующее законодательство не соответствует международным стандартам;
- Предоставить информацию по международным стандартам, включая Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН и руководства УВКБ ООН;
- Стимулировать правительства к работе с причинами потоков беженцев;
- Помочь в разработке учебных стратегий, программ и руководящих принципов для национальных органов, занятых защитой беженцев, ВПЛ или других лиц, о которых заботится УВКБ ООН, таких как миграционные органы, полиция, армия и др., а также содействовать реализации таких программ;
- При необходимости, приводить ссылки на нормы по правам человека в ходе обсуждения с правительственными чиновниками случаев нарушения прав беженцев, ВПЛ или других лиц, которыми занимается УВКБ ООН, или если необходимо принять меры для предупреждения нарушений.

С судебными органами:

- Помочь судьям и юристам в ознакомлении с международными стандартами защиты беженцев, предлагая учебные курсы и семинары по законодательству о беженцах и правах человека, *inter alia*, продвигая включение курсов по правам человека и законодательству о беженцах в программы юридических факультетов и помогая правительственным и независимым участникам обновить эти курсы, в частности, для ознакомления с законодательными и регуляторными изменениями и воплощения этих изменений;
- В определенных обстоятельствах, готовить экспертные выводы для судов.

С национальными правозащитными институтами:

- Укреплять местную ресурсную базу для защиты беженцами своих прав человека;
- Предлагать поддержку и обучение законодательству о беженцах и правах человека;
- Сотрудничать в изучении проблем с правами человека, с которыми сталкиваются беженцы и другие лица, которыми занимается УВКБ ООН;
- Поощрять слушание отдельных дел по беженцам и искателям убежища.

Часть В:

ОБЗОР ГЛОБАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, СОЗДАНЫХ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Цели изучения:

- Ознакомить читателя с основными системами прав человека для продвижения и защиты прав человека.
- Дать читателю базовые знания о том, какую роль глобальные и региональные акты по правам человека играют для беженцев.

В Части В будет рассмотрена глобальная система прав человека, то есть система, созданная под эгидой Организации Объединенных Наций, и региональные системы. Здесь дается только краткий обзор трех самых развитых региональных систем по защите прав человека — африканской, американской и европейской. Обзор основных прав, защищенных региональными системами, см. в Томе II.

Существуют другие региональные механизмы по защите прав человека, кроме тех описанных в следующих главах. Например, в рамках Лиги арабских государств, которая была создана в 1945 г., действует Постоянная арабская комиссия по правам человека, которая приняла Арабскую хартию по правам человека в 1994 г. Когда эта Хартия вступит в силу, то Государства-участники Лиги арабских государств получат механизм, сравнимый с теми рассматриваемыми в этом документе. Поскольку на данный момент нет регионального режима по защите прав человека в Азии, Азиатско-африканская юридическая консультативная организация (AALCO) приняла несколько соответствующих актов, включая Бангкокские принципы по статусу и обращению с беженцами (см. выше), несмотря на то, что сама по себе она не является правозащитной организацией. Созданный в 1956 г. Азиатский юридический консультативный комитет, AALCO, сейчас включает 47 стран из Азии и Африки.

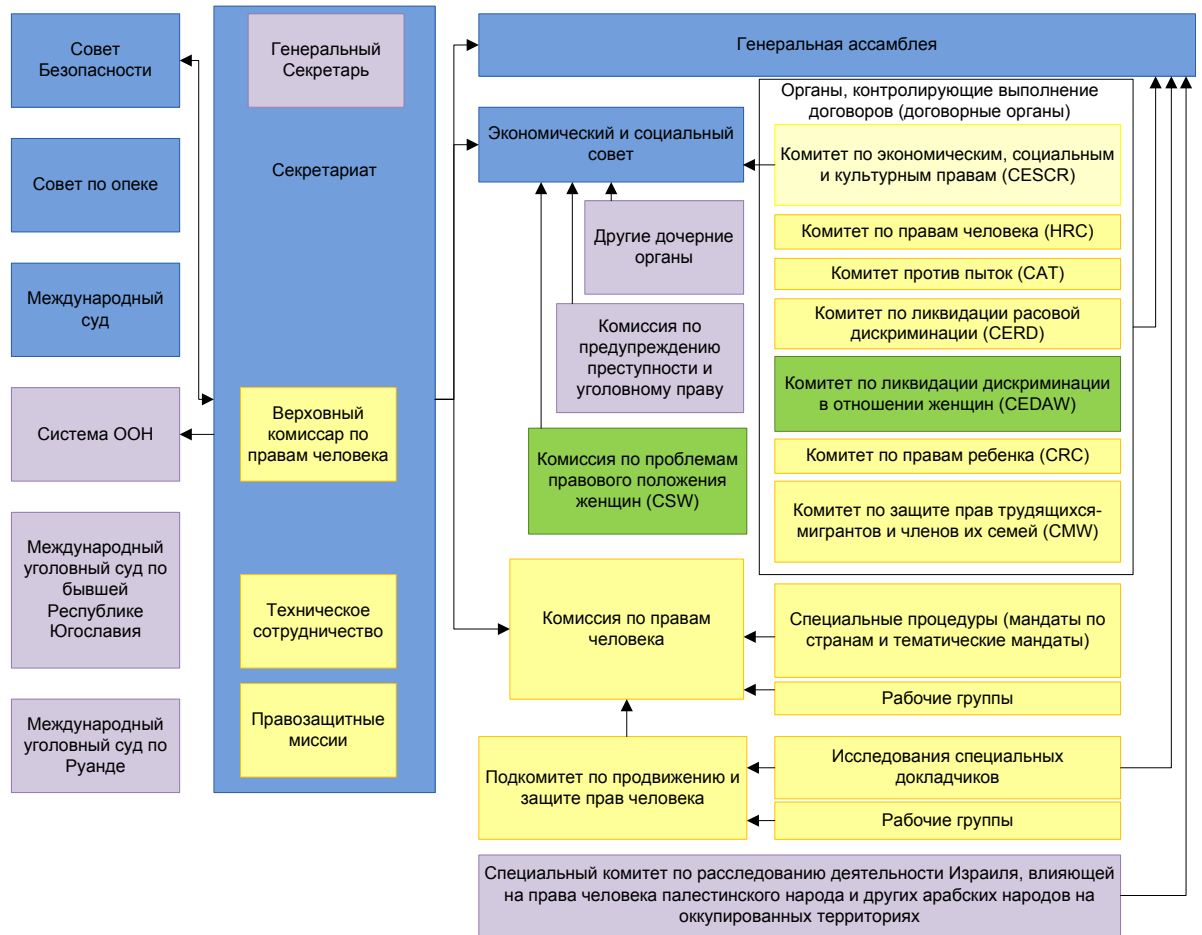


Глава 5 Система Организации Объединенных Наций

Права человека и защита беженцев

В общем, система Организации Объединенных Наций (ООН) по защите прав человека называется “глобальной системой”. ООН была создана в 1945 г., когда был принят Устав ООН, после чего проблема обеспечения прав человека стала важной частью международного права.

Структура органов и механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека



©OHCHR

Обратите внимание, что Комиссию по правам человека заменил Совет по правам человека, и что его дочерние органы, включая Вспомогательную комиссию, сейчас пересматриваются, и их могут заменить другие органы. Также обратите внимание, что на рисунке еще не показан Вспомогательный комитет по предупреждению пыток, созданный согласно Дополнительному протоколу, а также Комитет по проблеме принудительных исчезновений, который только создастся.

5.1 Основные правозащитные органы, отвечающие за защиту прав человека

5.1.1 ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ (ГА ООН)

Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) — это основной совещательный орган Организации Объединенных Наций. Он включает представителей всех Участвующих государств, каждое из которых получает один голос. Решения по важным вопросам, таким как мир и безопасность, прием новых членов и бюджетные вопросы требуют большинства в две третьих голосов. Решения по другим вопросам принимаются простым большинством.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) было создано 14 декабря 1950 г. как вспомогательный орган ГА ООН. Недавно, приняв Резолюцию ГА 60/251 от 3 апреля 2006 г., Генеральная Ассамблея создала новый Совет по правам человека, который заменил Комиссию по правам человека. Правам человека были посвящены несколько заседаний Ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи.

5.1.2 МЕЖДУНАРОДНЫЙ СУД (МС)

Международный суд (МС) — это основной судебный орган Организации Объединенных Наций. Он заседает во “Дворце мира” в Гааге, Нидерланды. МС начал работу в 1946 г. Его Статут составляет неотъемлемую часть Устава Организации Объединенных Наций.

Суд выполняет двойную роль: решает, согласно международному праву, правовые споры между Государствами (отдельные лица не могут подавать иски в Суд) и готовит консультационные заключения по правовым вопросам, которые передаются в Суд должным образом уполномоченными органами и агентствами.

МС вынес решения по нескольким делам, имеющим значение для защиты прав человека и беженцев, включая дела *Naya de la Torre* (13 июня 1951 г.; по убежищу), *Nottebohm* (6 апреля 1955 г.; по гражданству), *Barcelona Traction Light and Power Company* (5 февраля 1970 г.; по правам человека как обязательствам *erga omnes*) и дело по *Решения по ходатайствам по определению временных мер в случае, касающемся применения Конвенции о предупреждении и наказании за преступления геноцида (Босния против Сербии и Черногории)* (8 апреля и 13 сентября 1993 г.; геноцид). Суд также затрагивал вопросы прав человека в своих консультационных заключениях, например, по геноциду, апартеиду, неприкосновенности специальных докладчиков ООН по правам человека, а также высказался о взаимоотношениях между международным гуманитарным правом и международным правом в

области прав человека в своем консультационном заключении от 8 июля 1996 г. по законности угрозы или использования ядерного оружия.

5.1.3 СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ (СБ)

В Совет Безопасности ООН входит 15 членов: пять постоянных членов с правом вето (Китай, Франция, Российская Федерация, Великобритания и Соединенные Штаты Америки) и 10 членов, избираемых Генеральной Ассамблеей на 2-летний срок. В настоящее время в ГА ООН обсуждается предложение об изменении состава Совета.

Согласно Статье 24 Устава ООН, Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Учитывая постепенное смещение внимания ООН к безопасности человека, многие решения Совета Безопасности прямо влияют на права человека.

Совет Безопасности, действуя в рамках Главы VII Устава Организации Объединенных Наций, также создает *ad hoc* трибуналы, такие как трибунал по рассмотрению ситуации в бывшей Республике Югославия и Руанде. Эти трибуналы не следует путать с Международным Судом, который является основным судебным органом Организации Объединенных Наций (см. выше).

5.1.3.1 МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ ТРИБУНАЛ ПО БЫВШЕЙ РЕСПУБЛИКЕ ЮГОСЛАВИЯ (ИСТУ)

Международный уголовный трибунал по бывшей Республике Югославия (ИСТУ) был создан согласно Резолюции Совета Безопасности 827 от 25 мая 1993 г. Необходимость в его создании возникла из-за серьезных нарушений международного гуманитарного права на территории бывшей Республики Югославия с 1991 г., а также в ответ на угрозу международному миру и безопасности, которую несли такие нарушения.

Цель ИСТУ заключается в привлечении к ответственности лиц, обвиняемых в серьезных нарушениях международного гуманитарного права; обеспечение справедливости для жертв; предотвращение будущих злодеяний; а также помощь в восстановлении мира путем поддержки примирения в бывшей Республике Югославия. Эти цели будут достигнуты путем расследования, преследования и наказания лиц, виновных в совершении таких преступлений на территории бывшей Югославии в период с 1991 г.: грубые нарушения Женевских конвенций 1949 г.; нарушение законов и правил ведения войны; геноцид; преступления против человечности.

ИСТУ обладает параллельной с национальными судами юрисдикцией в отношении серьезных нарушений международного

гуманитарного права, совершенных в бывшей Югославии. В случаях, когда доказано, что это отвечает интересам международного правосудия, ICTY может потребовать приоритета перед национальными судами и принять на себя национальные расследования и судебные процедуры на любом этапе. Этот Трибунал заседает в Гааге, Нидерланды.

5.1.3.2 МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ ТРИБУНАЛ ПО РУАНДЕ (ICTR)

Международный уголовный трибунал по Руанде (ICTR) был создан согласно Резолюции Совета Безопасности 955 от 8 ноября 1994 г. для преследования лиц, виновных в геноциде и других серьезных нарушениях международного гуманитарного права, совершенных на территории Руанды в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г. ICTR может также преследовать граждан Руанды, обвиненных в совершении таких преступлений на территории соседних государств в тот же период.

Цель этого Трибунала, среди прочего, заключается в содействии процессу национального примирения в Руанде и поддержании мира в регионе. Судьи Трибунала избираются ГА ООН и обычно представляют разные страны. Трибунал заседает в Аруше, Объединенной Республике Танзания.

5.1.3.3 МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ СУД И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ УГОЛОВНЫЕ ТРИБУНАЛЫ

ICTY и ICTR нельзя путать с **Международным уголовным судом (МУС)**, который был создан согласно Римскому Статуту. МУС — это постоянный международный уголовный суд, который заседает в Гааге, Нидерланды (см. Том I, Главу 2). Разница между МУС и ICTY/ICTR заключается в том, что:

- Хотя ICTY и ICTR являются дочерними органами Совета Безопасности и, как таковые, входят в структуру Организации Объединенных Наций, МУС создавался согласно отдельному международному договору, Римскому Статуту. Таким образом, работу МУС обычно контролирует Ассамблея Участвующих государств МУС, а не Совет Безопасности, контролирующей работу ICTY и ICTR.
- В отличие от ICTY и ICTR, МУС — это постоянный судебный орган, юрисдикция которого не ограничена временными рамками, исключая принцип отсутствия обратного действия. Суд также обладает, по крайней мере, потенциально, универсальной компетенцией (хотя некоторые ключевые участники международных отношений, такие как США, не подписали Римский Статут и, таким образом, не связанные его положениями).

- Хотя юрисдикция двух *ad hoc* органов не эксклюзивна, а реализуется параллельно с юрисдикцией национальных судов, оба суда обладают преимуществом перед национальными судами. На любом этапе производства они могут формально потребовать от национальных судов передать им компетенцию по делу. А юрисдикция МУС только дополняет юрисдикцию национальных судов. Он может реализовать свою юрисдикцию, только если национальные суды не желают или не способны провести расследование или преследования лица, обвиненного в преступлениях, определенных в Римском Статуте. Согласно Статье 13 Римского Статута, в ходе реализации своей юрисдикции МУС *“может осуществлять свою юрисдикцию в отношении какого-либо преступления, указанного в статье 5, в соответствии с положениями настоящего Статута, если: а) ситуация, при которой, как представляется, были совершены одно или несколько таких преступлений, передается прокурору государством - участником в соответствии со статьей 14; б) ситуация, при которой, как представляется, были совершены одно или несколько таких преступлений, передается прокурору Советом Безопасности, действующим на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций; или с) прокурор начал расследование в отношении такого преступления в соответствии со статьей 15”*.

Эти трибуналы также в основе своей отличаются от **Специального суда по Сьерра-Леоне**, созданного согласно договору между Организацией Объединенных Наций и Правительством Сьерра-Леоне от 16 января 2002 г. Специальный суд — это международный орган, независимый от какого-либо правительства или организации. Он уполномочен проводить слушания по тем лицам, которые несут наибольшую ответственность за серьезные нарушения международного гуманитарного права и права Сьерра-Леоне, совершенные на территории Сьерра-Леоне с 30 ноября 1996 г., *“включая тех лидеров, которые, совершая такие преступления, поставили под угрозу создание и реализацию мирного процесса в Сьерра-Леоне”*.

5.1.4 Экономический и Социальный Совет (ECOSOC)

Экономический и Социальный Совет (ECOSOC) состоит из 54 Государств-участников, избираемых ГА ООН на трехлетний срок. ECOSOC — это центральный форум для обсуждения международных экономических и социальных проблем, а также разработки политических рекомендаций для Участвующих государств и системы Организации Объединенных Наций. Он принимает решения по большинству важных организационных

вопросов, но часто передает политические вопросы на рассмотрение ГА ООН. В ходе реализации своих полномочий ECOSOC проводит консультации с учеными, представителями коммерческого сектора и неправительственными организациями.

ECOSOC создал ряд важных комиссий в сфере прав человека, включая Комиссию ООН по правам человека, которая, в свою очередь, создала Подкомитет по продвижению и защите прав человека; Комиссию по проблемам правового положения женщин; Комиссию по социальному развитию и Комиссию по профилактике преступности и уголовной юстиции. Однако новый Совет по правам человека будет подчиняться не ECOSOC, а напрямую Генеральной Ассамблее.

5.1.5 Совет по правам человека

На своей сессии 3 апреля 2006 г. Генеральная Ассамблея приняла решение о создании в Женеве еще одного вспомогательного органа ГА — Совета по правам человека. Совет будет работать вместо Комиссии по правам человека, которая в течение последних лет стала объектом критики, включая обвинения в политической предубежденности и неуравновешенном подходе. Совет был создан по предложению Генерального секретаря с целью формирования более мощного и эффективного органа по правам человека.

Резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи ввела следующие ключевые инновации по сравнению с предыдущей системой защиты прав человека, которая базировалась на Уставе:

- повышение статуса органа от Комиссии, подотчетной ECOSOC, до совета, напрямую подчиненного Генеральной Ассамблее;
- создание постоянного органа, который проводит не меньше трех сессий в год, включая основную сессию, общей продолжительностью не меньше 10 недель;
- сокращение количества членов до 47 (пропорционально представляющих разные регионы, которые будут избираться абсолютным большинством голосов Генеральной Ассамблеи, и которые не смогут занимать свой пост больше двух сроков подряд);
- возможность для Генеральной Ассамблеи приостанавливать большинство в две третьих голосов членство страны, которая “совершает тяжкие или систематические нарушения прав человека”;
- введение всеобщего периодического пересмотра выполнения каждым Государством своих обязательств в области прав человека.

Основные функции Совета по правам человека

Согласно Резолюции ГА 60/251, Генеральная Ассамблея решила, что Совет должен, в частности:

а) содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека, а также деятельности по оказанию консультационных услуг, предоставлению технической помощи и созданию потенциала, которая будет осуществляться в консультации с заинтересованными государствами-членами и с их согласия;

б) служить форумом для обсуждения тематических вопросов по всем правам человека;

в) делать рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека;

г) содействовать полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых государствами, и осуществлению контроля над достижением целей и выполнением обязательств, касающихся поощрения и защиты прав человека, которые сформулированы в решениях конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций;

е) на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов; в течение года после проведения своей первой сессии Совет должен определить формы и необходимые временные рамки универсальных периодических обзоров;

ф) содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека;

г) взять на себя роль и обязанности Комиссии по правам человека в связи с работой Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, как они были определены в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года;

h) действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом;

и) делать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека;

ж) представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее"

Как и в случае с Комиссией, УВКБ ООН будет пристально следить за сессиями Совета, и принимать участие в обсуждении вопросов, имеющих отношение к мандату Совета. Основные цели участия УВКБ ООН:

- Предоставление Совету соответствующей информации о деятельности и позиции УВКБ ООН;
- Помощь в разработке стандартов и расширении защиты беженцев, ВПЛ, лиц без гражданства и других лиц, которыми занимается УВКБ ООН;
- Обеспечение согласованности между стандартами, которые устанавливают эти органы, их усилиями и международным

правом, касающимся беженцев или международным мандатом по защите УВКБ ООН;

- Обеспечить максимальную пользу от выводов и заключений Совета, включая ценную информацию о странах происхождения, которая может помочь УВКБ ООН и Государства в идентификации потребностей беженцев в защите.

5.1.6 Подкомитет по продвижению и защите прав человека

Подкомитет был основным вспомогательным органом Комиссии ООН по правам человека. Сегодня его деятельность пересматривается. Его будущее неопределенно, и вместо него может быть создан другой орган, который будет предоставлять экспертную поддержку новому Совету.

Изначально это был “Подкомитет по предупреждению дискриминации и защите прав меньшинств”. Он был создан в 1947; тогда в него входили 12 участников. Подкомитет переименовали в 1999 г., и сейчас он включает 26 экспертов в области прав человека, которые избираются Комиссией по правам человека с учетом равномерного географического распределения. Эксперты работают от своего имени.

Подкомитет собирался ежегодно на три недели. На сессиях Подкомитета присутствовали его члены и/или их заместители, наблюдатели от Государств-участников ООН, а также представители Специализированных Агентств ООН, межправительственных организаций, НПО с консультативным статусом при ECOSOC, а также члены национальных освободительных движений, если повестке дня были пункты, которые их касались. Подкомитет принимает резолюции и передает проекты резолюций и проекты решений Комиссии и/или ECOSOC, а также готовит отчеты для Комиссии после каждой сессии. Некоторые исследования, подготовленные Подкомитетом, независимо от будущего самого органа, сохраняют особое значение для защиты беженцев и искателей убежища, например, отчет о правах неграждан (E/CN.4/Sub.2/2003/23 [2003]) и принципах возвращения жилья и имущества беженцам и перемещенным лицам (E/CN.4/Sub.2/2005/17 [2005]).

Если исследование, заказанное Подкомитетом, имеет прямое отношение к беженцам, искателям убежища или другим уязвимым лицам, УВКБ ООН, а также НПО и другие защитники этих лиц, могут и поощряются подавать информацию экспертам, чтобы обеспечить всестороннее отражение проблемных вопросов в исследовании. УВКБ ООН принимает участие в сессиях подкомитета, предоставляет информацию и часто помогает в разработке рекомендаций и резолюций, связанных с мандатом Подкомитета.

5.1.7 Верховный комиссар по правам человека и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (ОНЧР)

Верховный комиссар по правам человека, должность которого была введена в 1993 г. Резолюцией ГА 48/141, является основным представителем ООН, отвечающим за права человека. Верховный Комиссар имеет ранг Вице-Генерального Секретаря ООН и подчиняется напрямую Генеральному Секретарю.

Верховный комиссар играет особую роль в координации деятельности ООН в сфере прав человека, и при этом сотрудничает с правительствами в укреплении национальной защиты прав человека. Верховный комиссар возглавляет международное движение за права человека, выступая в качестве морального авторитета и представителя жертв. Верховный комиссар часто выступает с публичными заявлениями по кризисным моментам в сфере прав человека.

Управление Верховного комиссара по правам человека (ОНЧР) находится в Женеве в Palais Wilson; это основной орган Секретариата ООН, занимающийся правами человека. Он уполномочен продвигать и защищать полную реализацию всеми людьми всех прав, установленных в Уставе Организации Объединенных Наций, в международном праве в области прав человека и договорах. Его мандат включает предупреждение нарушений прав человека, обеспечение соблюдения всех прав человека, продвижение международного сотрудничества в защите прав человека, координацию связанной деятельности через Организацию Объединенных Наций, укрепление и рационализацию системы ООН в области прав человека. Кроме своих уставных обязательств, Управление руководит интеграцией прав человека во все сферы деятельности агентств ООН. ОНЧР все активнее готовит доклады по ситуации с правами человека в конкретной стране, которые можно использовать как ценную информацию о стране происхождения, помогающую идентифицировать потребности в международной защите.

Новый Совет по правам человека принимает *“роль и обязанности Комиссии по правам человека, связанные с работой Управления Верховного комиссара по правам человека, согласно резолюции Генеральной Ассамблеи 48/141 от 20 декабря 1993 г.”*, и, таким образом, становится руководящим органом представителей Государств в отношении ОНЧР.

Управление помогает различным органам ООН, вспомогательным органам и рабочим группам, а также выполняет функции секретариата для уставных механизмов по правам человека и для всех органов, отслеживающих выполнение договоров, кроме

Комитета CEDAW, который обслуживается Департаментом ООН по улучшению положения женщин.

Для воплощения и реализации международных стандартов по правам человека на национальном уровне, как в виде законов, так и на практике, был создан ряд представительств ОНЧНР. Расширенное присутствие ОНЧНР на местах увеличило объем практического межведомственного сотрудничества между ОНЧНР и УВКБ ООН, в частности, в операциях по возвращению ВПЛ.

В 2005 г. Верховный комиссар по правам человека подал план действий, который вошел в доклад Генерального секретаря ООН “При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех” (A/59/2005). Этот план предусматривает расширение присутствия на местах, что обеспечивает возможность для сотрудничества между УВКБ ООН и ОНЧНР в этой области.

Реформа Организации Объединенных Наций

В 2005 г. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций подал предложение о реформировании Организации в своем докладе “При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех”. Это предложение предусматривает реформу некоторых из вышеуказанных органов, включая Совет Безопасности, ECOSOC и Комиссию по правам человека. Через год была завершена только небольшая часть из предложенных реформ. В частности, Комиссию по правам человека в 2006 г. заменил меньший **Совет по правам человека**. Его члены избираются напрямую Генеральной Ассамблеей двумя третьими голосов членов, принимающих участие в голосовании на заседании Ассамблеи.

Еще одно приоритетное предложение по реформированию касается повышения эффективности ресурсной базы **системы гуманитарного реагирования** и обеспечение лучшей защиты **внутренне перемещенных лиц** (см. A/59/2005/Add.3).

5.2 Механизмы контроля в системе ООН

На уровне ООН существует два разных вида контрольных процедур: уставные механизмы и договорные механизмы. Первая процедура выполняется органами, созданными согласно Уставу ООН, включая Совет по правам человека и его предшественницу — Комиссию по правам человека. Вторая относится к контролю, осуществляемому органами, созданными в рамках договоров по правам человека.

5.2.1 Уставные процедуры защиты прав человека

Уставные процедуры были внедрены двумя резолюциями ECOSOC: Резолюцией 1235 (XLII) от 6 июня 1967 г. и Резолюцией 1503 (XLVIII) от 27 мая 1970 г. На своей первой сессии в июне 2006 г. Совет решил *“расширить в виде исключения на один год, согласно анализу, который должен провести Совет в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 60/251 [...] процедуру, установленную согласно резолюции Экономического и*

Социального Совета 1503” и подал запрос на “продолжение процедуры 1503 в рамках реализации [его] полномочия [полномочий], а также на дальнейшее предоставление необходимой поддержки со стороны Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека [...]”. Будущее Процедуры 1503 еще не известно, хотя ГА дала четкое указание, приняв решение о том, что “Совет должен принять, пересмотреть и, при необходимости, улучшить и рационализировать все полномочия, механизмы, функции и обязанности Комиссии по правам человека для поддержания системы Специальных процедур, экспертного консультирования и процедуры опротестования.”

Среди прочих, существующие уставные механизмы имеют следующие преимущества:

- Они позволяют проводить действия независимо от того, является ли Государство стороной международного договора по правам человека, поскольку базируются на общих обязательствах по правам человека всех Государств-участников ООН;
- Они обычно не требуют использования всех средств правовой защиты внутри страны; и
- Из-за сильного политического давления, связанного с этими механизмами, они могут быть очень убедительными.

5.2.1.1 РЕЗОЛЮЦИЯ ECOSOC 1235 (XLII)

Эта резолюция позволяет Комиссии ООН по правам человека и Подкомитету по продвижению и защите прав человека изучать повторяющиеся модели нарушения прав человека и проводить расследования по грубым нарушениям прав человека. На практике, “процедура 1235” включается в ежегодное публичное обсуждение нарушений прав человека в любой точке мира.

На основании “процедуры 1235” Комиссия по правам человека назначает Специальных докладчиков, специальных представителей, экспертов, рабочие группы и других дипломатических представителей, которые могут изучать нарушения прав человека в конкретных странах (“процедуры по стране”) или изучать конкретные нарушения прав человека по всему миру (“тематические процедуры”). В ходе реализации своих полномочий, и исходя из “постоянных” или конкретных инициатив Государств, Специальные докладчики и другие уполномоченные лица регулярно занимаются сбором фактических данных по приглашению соответствующей страны. УВКБ ООН часто помогает в подготовке и проведении таких миссий, обмениваясь информацией и предлагая информаторов и места, которые должны посетить Докладчики, мандаты которых связаны с

работой УВКБ ООН. Специальные докладчики и рабочие группы готовят ежегодные доклады для Комиссии по правам человека, а сейчас должны подать свои доклады и рекомендации новому Совету по правам человека. Их доклады являются авторитетным источником информации о стране происхождения. В рамках некоторых из этих процедур можно подавать срочные апелляции по отдельным случаям исключительно на гуманитарных основаниях.

5.2.1.1.1 “СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ”, ИМЕЮЩИЕ ОСОБОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РАБОТЫ УВКБ ООН, ВКЛЮЧАЯ ПРОЦЕДУРЫ ПО ПОДАЧЕ СРОЧНЫХ АПЕЛЛЯЦИЙ

Специальные процедуры, будь-то Специальные докладчики, специальные, экспертные или рабочие группы — это механизмы, предназначенные для защиты различных аспектов прав человека. Они могут реагировать на проблемы беженцев, искателей убежища, внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства, начиная от нарушений прав человека как причины перемещения, и до предотвращения возможных нарушений прав человека в отношении лиц, которые уже были перемещены. Они также могут реагировать на обвинения в таких злоупотреблениях.

Хотя специальные процедуры пересматриваются, систему специальных процедур как таковую следует сохранить. Традиционно, для УВКБ ООН особую важность имеют следующие специальные процедуры:

- **Представитель Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц (RSG).** Этот мандат, созданный в 2004 г., заменил бывший мандат RSG в отношении ВПЛ, который привел к созданию так называемых Deng-принципов. В работе Представителя особое место занимают права человека. RSG уполномочен вести диалог и отстаивать права ВПЛ перед Правительствами и другими участниками, укреплять международную реакцию на внутреннее перемещение и актуализировать права человека в системе ООН. Он стал ключевым партнером УВКБ ООН в плане защиты ВПЛ, а сотрудничество между RSG и УВКБ ООН было формализовано в виде Меморандума о взаимопонимании (MoU). Согласно этому MoU, в отношении УВКБ ООН деятельность RSG или его персонала будет включать следующее:

➤ *“По запросу УВКБ ООН, от своего имени или в качестве руководителя направления, обмен опытом в области международного права и норм, связанных с ВПЛ, в ходе разработки или пересмотра учебных и других материалов;*

➤ *участие в тренингах, проводимых УВКБ ООН, в частности, относительно ВПД и Руководящих принципов по внутреннему перемещению.”*

- **Специальный докладчик по вопросу пыток.** SR предпринимает меры, если есть риск выдворения, или когда условия содержания можно сравнить с пытками или плохим обращением (см. Том II, Главу 9).
- **Рабочая группа по произвольному задержанию.** WG изучает обстоятельства произвольного задержания искателей убежища, например, когда Государство нарушило международные стандарты надлежащей правовой процедуры, в случае необоснованного продления административного задержания, или в случае задержания без правовой основы (см. Том II, Главу 11).
- **Специальный докладчик по внесудебным, суммарным или произвольным казням:** этот SR принимает меры, если есть риск высылки, *выдворения* или возвращения лица, где его/ее жизнь подвергается риску, когда искатели убежища или беженцы подвергаются угрозе жизни или если есть реальная опасность внесудебной казни или смерти в заключении, или когда они попадают в опасные для жизни условия в заключении (см. Том II, Главы 9 и 11). SR может принять меры, когда смерть уже наступила или если существует серьезный риск ее наступления.
- **Специальный докладчик по насилию против женщин, его причинам и последствиям.** SR изучает случаи насилия или угрозы насилия против женщин, осуществляемого исключительно на основании их пола. SR может принять меры в отношении гендерного насилия, которое может классифицироваться как преследования, что, в свою очередь, вынуждает женщин покинуть их страны. SR также может принять меры против риска насилия, с которым могут столкнуться женщины как искатели убежища или беженцы (см. Том II, Главу 3).

Использование и поддержка “специальных процедур”

- Предоставлять информацию в рамках соответствующих процедур о положении беженцев, искателей убежища и других лиц, которыми занимается УВКБ ООН, например, информацию о реализации ими права на обучение или здравоохранение, условиях проживания женщин и детей, их доступе к судам и юридической помощи.
- Помогать в разработке графиков работы миссии и материально-технического обеспечения, чтобы ситуация с правами человека перемещенных лиц получила должное внимание.
- Тщательно анализировать рекомендации, полученные в ходе специальных процедур, поскольку они могут прямо или

опосредованно влиять на деятельность УВКБ ООН, и соответствующим образом вносить изменения в структуру и деятельность программы, если рекомендации оказываются актуальными и убедительными; в случае расхождения во мнениях следует искать возможность конструктивного диалога.

- Предлагать совместно со Штаб-квартирой УВКБ ООН экстренные меры по обращению к соответствующим тематическим процедурам (процедуре), когда отдельное лицо или группу могут вернуть в страну, где они могут столкнуться с риском серьезных нарушений прав человека, такими как пытки или суммарные казни. В некоторых случаях можно требовать пересмотра решения о высылке лица, депортации такого лица в страну, где такой риск отсутствует, или обратиться за помощью в страну происхождения, договорившись о том, что в случае возвращения права человека этого лица не будут нарушены. Такая информация может предоставляться конфиденциально.
- Выполнять запросы об информации или экстренных обращениях, выданных по специальным процедурам.
- Использовать доклады Специальных докладчиков и Рабочих групп в качестве информации о стране происхождения. Поддерживать, где применимо, включение рекомендаций, связанных с защитой беженцев и гуманитарным доступом, в доклады по стране.

5.2.1.2 РЕЗОЛЮЦИЯ ECOSOC 1503 (XLVIII)

Резолюцией ECOSOC 1503 была создана конфиденциальная процедура для передачи и обработки сообщений о нарушениях прав человека. Только сообщения, указывающие на “повторяющуюся модель серьезных и должным образом документированных нарушений прав человека” принимаются к рассмотрению согласно процедуре 1503. Основной целью процедуры 1503 является не оказание помощи отдельным заявителям, а скорее принятие мер в отношении систематических нарушений прав человека, описанных как “ситуация”.

В 2000 г. процедура о конфиденциальной передаче сообщений 1503 была изменена (Резолюция ECOSOC 2000/3 от 16 июня 2000 г.). С тех пор процедура работает следующим образом: Рабочая группа по сообщениям Подкомитета по продвижению и защите прав человека встречается ежегодно для рассмотрения сообщений (исков), полученных от отдельных людей и групп, обвиняющих другие стороны в нарушении прав человека, и правительственные ответы на эти сообщения. Если Рабочая группа выявляет обоснованное свидетельство повторяющейся модели грубых нарушений прав человека, вопрос передается на рассмотрение Рабочей группы по ситуациям Комиссии с целью рассмотрения конкретных ситуаций, переданных Рабочей группой по сообщениям, и для принятия решение о том, относятся ли такие ситуации в сферу компетенции Комиссии. После этого Комиссия принимает решение по каждой ситуации, переданной на ее рассмотрение таким образом.

5.2.1.3 ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИСКАТЕЛЕЙ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЕВ

В отличие от договорных органов, для уставных механизмов по стране и договорных механизмов не предусмотрены процедуры подачи исков. Тем не менее, иногда сообщения, адресованные этим внедоговорным механизмам, содержат информацию, указывающую на возможность совершения серьезных нарушений прав человека, например, о запланированной *высылке* или об опасении, что искатель убежища может подвергнуться пыткам. В таких случаях Специальный докладчик или председатель рабочей группы может факсом или телеграммой направить сообщение органам власти соответствующего Государства с просьбой предоставить разъяснения по данному делу и с обращением к правительству принять необходимые меры для обеспечения прав предполагаемой жертвы. Эти обращения, хотя и не являются строго обязывающими, носят, прежде всего, профилактический характер, и к ним регулярно прибегают в рамках определенных тематических механизмов. В частности, такие обращения практикуют Специальные докладчики по внесудебным, суммарным или произвольным казням и по пыткам, и Рабочие группы по принудительным или недобровольным исчезновениям и по произвольному задержанию. Хотя количество ответов Государств на некоторые из этих специальных процедур явно сокращается, сообщения Специальных докладчиков однозначно помогли предупредить *выдворение* в ряде случаев. Однако в рамках других тематических механизмов и механизмов по стране эта процедура используется редко. В некоторых случаях, когда обстоятельства дела оправдывают такой подход, несколько Специальных докладчиков и/или рабочих групп могут направить совместное обращение. Критерии для экстренных вмешательств отличаются, в зависимости от мандата, и описаны в методах работы для соответствующего механизма (см. <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/complaints.htm>).

Несмотря на все ограничения, вызванные конфиденциальностью процедуры 1503, тем не менее, она может оказаться полезной для искателей убежища и беженцев в случае таких явных нарушений из прав, что они могут рассматриваться как ситуация грубого нарушения прав человека.

5.2.2 ДОГОВОРНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Контрольные механизмы, созданные договорами о правах человека ООН, можно поделить на следующие четыре основных группы:

- Процедуры отчетности
- Процедуры подачи исков между Государствами
- Процедуры подачи индивидуальных исков
- Процедуры подачи запросов и визиты на местах

	ICESCR	ICCPR	CEDAW	CERD	CRC	CAT	CMW
Система отчетности	•	•	•	•	•	•	•
Иски между государствами	X	•	X	•	X	•	•
Индивидуальные иски	X	•	•	•	X	•	•
Процедура подачи запросов	X	X	•	X	X	•	X

Договорная система, которая создавалась в течение многих лет, сейчас столкнулась с рядом проблем и вызовов и в настоящее время пересматривается. Были выявлены следующие недостатки:

- большое отставание и значительная задержка с пересмотром докладов по стране;
- ограничения в решении острых кризисов с правами человека;
- несоответствия в подходах разных комитетов, что может вызвать путаницу по поводу точного размера обязательств Государств по правам человека, что в конечном итоге повредит интересам защищаемых лиц;
- жесткие требования по отчетности Государств, которые являются сторонами большинства, если не всех договоров, что требует значительных ресурсов;
- участники договоров должны затрачивать огромные временные и другие ресурсы без какой-либо компенсации.

Среди многих предложений по решению этих проблем была выдвинута идея госпожи Луизы Арбор, Верховного комиссара ООН по правам человека, заменить существующую договорную систему единым договором, на реализацию которого можно будет выделить больше ресурсов и, в частности, профессиональных сотрудников (работающих на постоянной основе) и экспертов. (Подробности см. в Концепции по предложению Верховного комиссара о введении единого унифицированного договора (HRI/MC/2006/2). Обсуждение реформы будет продолжаться длительное время, и основные функции договорной системы, такие как пересмотр докладов и индивидуальных исков, будут сохранены. Таким образом, данные, приведенные ниже, останутся актуальными.

5.2.2.1 ПРОЦЕДУРЫ ОТЧЕТНОСТИ

Все договора ООН по правам человека включают систему периодической отчетности. Участвующие государства обязаны подавать периодические доклады контролирующему органу о реализации конкретного договора внутри страны. УВКБ ООН, как и другие агентства, участвует в анализе этих докладов. К сожалению, в разных договорах предусмотрены различные нормы, регламент и методы сотрудничества с агентствами, а также установлена разная роль этих агентств в пересмотре докладов страны. Это усложняет

сотрудничество. В целом, механизм отчетности на уровне ООН состоит из следующих этапов:

Подача Доклада страны: каждое Государство – сторона акта ООН о правах человека должно подготовить свой национальный доклад с соблюдением соответствующих указаний, и должно передать его для изучения в течение установленного срока. Кроме доклада Государства, договорные органы получают информацию, предоставленную НПО и агентствами Организации Объединенных Наций. УВКБ ООН может предоставить конфиденциальную информацию соответствующему договорному органу по ситуации с беженцами и уязвимыми лицами.

При большинстве, но не всех договорных органах были созданы *рабочие / экспертные группы по организации сессий*, которые также встречаются с НПО и агентствами с целью сбора и дополнительного разъяснения письменной информации, которая подается договорному органу.

“Список проблем”: перед каждой сессией комитета собираются несколько членов Комитета, чтобы заблаговременно выявить вопросы, на которых сосредоточатся обсуждения с представителями Государства во время конструктивного диалога. Эта “рабочая группа по организации сессии” готовит список проблем, которые необходимо учесть в ходе оценки доклада Участвующего государства, который передается постоянной делегации данного Государства. Это делается для того, чтобы у Государства была возможность подготовить ответы, таким образом, упрощая диалог с Комитетом.

Конструктивный диалог: Государства поощряются присутствовать на заседании, на котором изучается их доклад. Дискуссия между правительственными представителями и членами Комитета называется “конструктивным диалогом”.

Заключения: заключительный этап изучения Государственного доклада — это разработка и принятие “Заключительных наблюдений” Комитета. Эти наблюдения являются важным источником информации о стране происхождения и могут включать рекомендации, помогающие УВКБ ООН в продвижении защиты уязвимых лиц. Разные договорные органы демонстрируют разный подход к объему и уровню детализации рекомендаций, что влияет на их ценность для УВКБ ООН.

5.2.2.2 ПРОЦЕДУРЫ ПОДАЧИ ИСКОВ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ

Некоторые акты по правам человека позволяют Участвующим государствам инициировать процедуру против другого

Участвующего государства, которое не выполняет свои обязательства, принятые согласно актам по правам человека. В большинстве случаев, такой иск может подаваться, если и истец, и ответчик признали компетенцию контролирующего органа принимать иски такого типа. До сих пор такие иски подавались только на региональном уровне, в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Африканской Хартии прав человека и народов. Первая использовалась неоднократно, в последний раз — в 2001 г. по делу *Кипр против Турции*. Последняя использовалась только раз, в 2004 г.

5.2.2.3 ПРОЦЕДУРЫ ПОДАЧИ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ИСКОВ

Этот механизм включен в некоторые договора по правам человека или дополнительные протоколы к ним, и позволяет отдельным лицам под юрисдикцией Государства подавать иск в контролирующий орган против нарушения их прав по соответствующему договору.

Адвокаты, которые собираются подать иск согласно вышеуказанным договорам, должны сначала определить, ратифицировало ли Государство этот договор, и может ли контролирующий орган принимать индивидуальные иски, а затем убедиться, что Государство не принимало оговорок, касающихся данного права. Если нет, то беженцы или искатели убежища, чьи права человека, предусмотренные в договоре, были нарушены, могут требовать возмещения, подав иск в соответствующий договорной орган, при условии выполнения требований к допустимости.

Несмотря на некоторые процедурные отличия, в целом система работает следующим образом:

Иск:

Государство, которое обвиняется в нарушении, должно ратифицировать договор, на который ссылается лицо и/или дополнительный протокол, устанавливающий механизм его реализации. Этот договор должен охватывать права, в нарушении которых обвиняется Государство. Иск не должен рассматриваться в настоящее время или в прошлом в рамках другого международного механизма. Производство можно начать в соответствующем органе только тогда, когда будут исчерпаны все средства правовой защиты внутри страны.

Так, например, искатели убежища, желающие подать петицию в Комитет по правам человека или Комитет САТ, должны воспользоваться всеми действующими средствами правовой защиты в стране убежища, кроме случаев, когда такое производство необоснованно задерживается, является явно неэффективным или

иным образом недоступным для таких лиц, как, например, в случае отказа в доступе к юридической помощи.

Процедура:

Как только иск подан и установлено, что он отвечает формальным требованиям к допустимости, дело регистрируется и передается соответствующему Участвующему государству, чтобы Государство могло подготовить свой ответ. Государство просят передать свои замечания в течение определенного срока, который отличается в зависимости от процедуры. В любом случае, два основных этапа называются этапом “допустимости” и этапом “рассмотрения по существу”. “Допустимость” дела оценивается по формальным требованиям, которым должен отвечать иск, прежде чем соответствующий контролирующий орган сможет рассмотреть его предмет. “Существо дела” — это конкретные обстоятельства, на основании которых контролирующий орган принимает решение о том, был ли нарушен договор.

Временные меры:

В случае особо тяжкого нарушения прав человека, когда требуется экстренные шаги для избегания непоправимого вреда физическим лицам, можно обратиться к контролирующему органу с просьбой принять “временные” меры для избегания непоправимого вреда жертве предполагаемого нарушения (Регламент комитета по правам человека № 86, Регламент Комитета по САТ № 108, Регламент Комитета CERD № 94(3) и Статья 5 CEDAW-OP). Временные меры особенно важны для искателей убежища, поскольку они могут использоваться, например, для предупреждения немедленной высылки Государством – участником соответствующей конвенции. Во многих случаях Комитет по САТ просил Участвующее государство воздержаться от высылки со своей территории лица, которое является субъектом иска. Хотя некоторые государства отказываются выполнять требование о введении временных мер, большинство Государств его соблюдают.

Средства правовой защиты:

После изучения сообщения контролирующий орган объявляет свое “мнение” или решение. “Мнения” договорного органа не являются юридически обязательными, как “решения” судов по правам человека, таким как Межамериканский и Европейский суд по правам человека. Тем не менее, они обладают значительным юридическим весом.

5.2.2.4 ПРОЦЕДУРЫ ПОДАЧИ ЗАПРОСОВ И ВИЗИТЫ НА МЕСТАХ

Некоторые договора ООН по правам человека, которые были приняты относительно недавно, позволяют контролирующему

органу проводить расследования ситуаций, которые похожи на повторяющуюся модель грубых или систематических нарушений прав человека. Эти расследования могут начинаться после получения надежной информации или по собственной инициативе контролирующего органа. Такие процедуры описаны в Статье 20 CAT и Статье 8 CEDAW-OP. Однако в обоих актах предусмотрено, что Государства могут отказаться от процедуры.

Процедура такова:

Согласно Статье 20 CAT: Если Комитет получает достоверную информацию, которая, по его мнению, содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо Государства-участника, то он предлагает этому государству-участнику сотрудничать в рассмотрении этой информации. В ходе рассмотрения полученных наблюдений, Комитет может, если он считает это целесообразным, назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования. С согласия этого Государства-участника такое расследование может включать посещение его территории. После рассмотрения результаты направляются правительству вместе с любыми замечаниями или предложениями. Работа Комитета на этапе расследования носит конфиденциальный характер. Однако после завершения расследования Комитет может включить краткий отчет о результатах этой работы в свой ежегодный доклад. Это право может придать Комитету больший вес в ходе сотрудничества с соответствующим правительством.

Согласно Статье 8 Факультативного протокола к CEDAW: Если Комитет получает достоверную информацию, свидетельствующую о серьезных или систематических нарушениях Государством - участником прав, изложенных в Конвенции, то Комитет может назначать одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования. В этом случае, также с согласия Государства – участника, расследование может включать посещение его территории. Любые выводы, замечания и рекомендации передаются Участвующему государству и публикуются.

5.2.2.5 ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИСКАТЕЛЕЙ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЕВ

Исполнительный комитет отмечает, что “взаимодополняющая природа международного права в отношении беженцев и международного права в области прав человека, а также возможная роль правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций в этой области *стимулирует* Государства, если необходимо, поднимать проблему принудительного перемещения в их докладах Органам по мониторингу выполнения договоров Организации

Объединенных Наций, и предполагает, что эти органы могут, в свою очередь, пожелать отреагировать, в пределах своих полномочий, на правовое измерение проблемы принудительного перемещения”. (Заключение № 95, 2003)

Система отчетности:

В ходе рассмотрения докладов Государств договорными органами часто рождается комплексный анализ ситуации с правами человека в конкретной стране, и, таким образом, поступает ценная информация о стране происхождения, которая может помочь УВКБ ООН и Государствам оценить потребности искателей убежища в международной защите. В докладах содержится полезная базовая информация и аргументы, которые можно использовать в ходе обсуждения с Государствами относительно предоставления такой защиты. Кроме того, изучение докладов Государств позволяет обсудить в рамках соответствующего договора реализацию прав искателями убежища, беженцами и другими лицами, которыми занимается УВКБ ООН. Хотя система отчетности — менее жесткая процедура, чем отдельный иск (см. ниже), но в докладах обнаруживаются ситуации, в которых, по мнению искателей убежища и беженцев, могли быть нарушены их права. В течение всей работы с докладами у адвокатов появляется несколько возможностей вмешаться в диалог с Государством по поводу ситуации с искателями убежища и беженцами.

Действительно, адвокаты могут связаться с органами власти Государства:

- Когда власти готовят доклад;
- В ходе рассмотрения доклада комитетом, предоставляя информацию членам и предлагая проблемы и вопросы, которые необходимо поднять; и
- Поддерживая или контролируя выполнение рекомендаций Комитетов.

Кроме того, “Заключения” содержат рекомендации по мерам, которые должны предпринять Государства для улучшения и исправления ситуации.

Иски между государствами:

На практике, механизм подачи исков на уровне ООН никогда не использовался, так что их значение для защиты искателей убежища и беженцев крайне ограничено.

Индивидуальные иски:

Это самый важный тип механизма по защите отдельных искателей убежища, беженцев, лиц без гражданства или ВПЛ, а также других уязвимых лиц, если Государство не защитило их права. Хотя

судебное рассмотрение иска по нарушению прав человека на международном уровне не гарантирует защиту искателей убежища и беженцев, знаковые прецеденты могут оказать огромное влияние внутри страны. Дело, рассмотренное международным органом по правам человека, может разъяснить позицию этого органа в отношении правильного толкования и объема обязательств по правам человека, и таким образом поможет укрепить юридическую защиту беженцев и искателей убежища на национальном уровне и предупредить будущие нарушения.

Искатели убежища и беженцы сталкиваются с особыми материальными трудностями из-за условий перемещения, что усложняет для них подачу исков. Даже если определенные контролирующие органы делают исключения из принципа исчерпания национальных средств правовой защиты, например, когда эти средства защиты недоступны или неэффективны (что является одним из главных ограничений для подачи международных исков), другие факторы, такие как языковой барьер, бездействие судебной системы принимающего Государства, а также временный статус искателей убежища и беженцев еще больше усложняет для уязвимых лиц пользование этими механизмами. Кроме того, часто эти процедуры занимают много времени, а искатели убежища обычно не могут ждать. Однако некоторые из этих проблем можно ослабить путем создания надлежащей службы юридического консультирования, при помощи, *inter alia*, ассоциаций адвокатов, юридических клиник, НПО, которые, при необходимости, поддерживает УВКБ ООН.

Процедуры подачи запросов и визиты на местах:

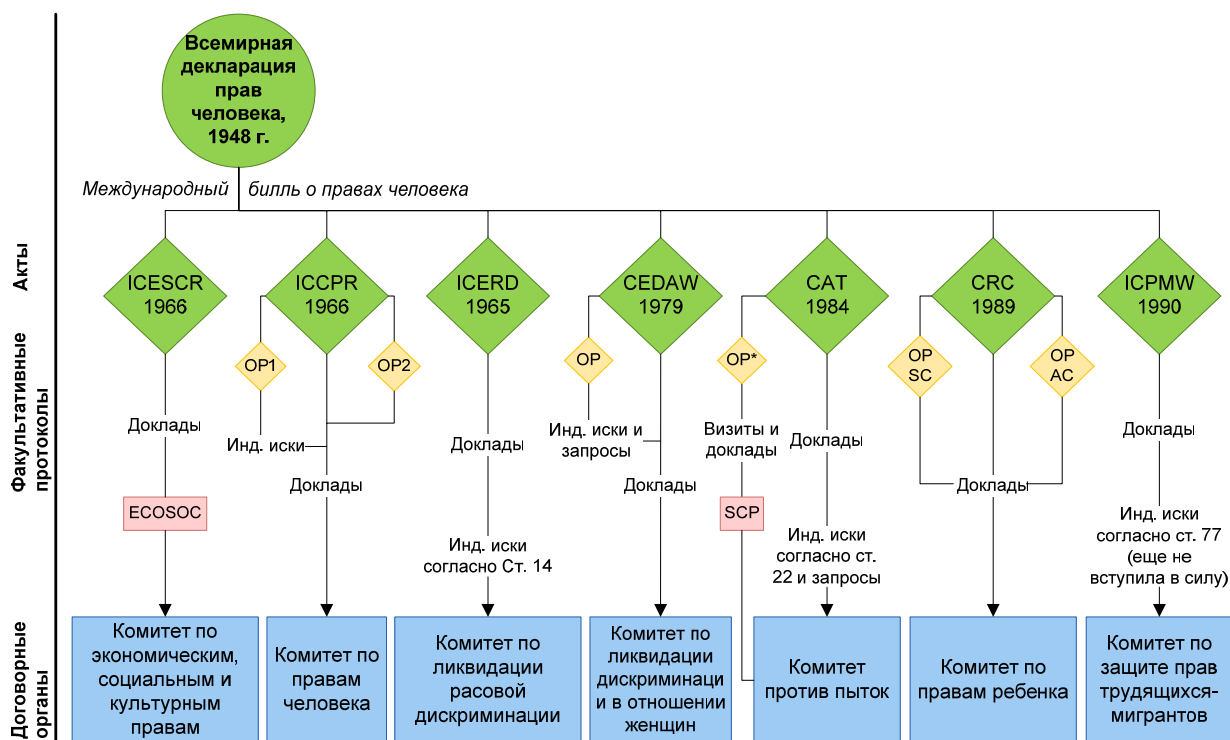
Процедуры подачи запросов позволяют адвокатам подавать дела или другую информацию Комитету, например, Комитетам САТ или CEDAW, чтобы предупредить их об общих ситуациях или моделях нарушений прав человека, включая нарушения, с которыми сталкиваются искатели убежища, беженцы и ВПЛ. Эта информация может вынудить Комитет начать расследование ситуации, а также организовать визит в данное Государство для изучения положения искателей убежища на месте.

5.3 Акты ООН по правам человека

В этом разделе дается краткое описание основных особенностей договоров ООН по правам человека, их контролирующих органов и механизмов, некоторых процедурных требований к подаче исков, если применимо, и самые актуальные замечания или рекомендации, принятые каждым договорным органом. Каждый из этих договоров содержит ряд основных прав, которые касаются беженцев и искателей убежища. Анализ основных прав дается в Томе II.

Существует семь договоров по правам человека и соответствующих договорных органов. Все договорные органы, кроме одного — Комитета по социальным, экономическим и культурным правам, установленного ECOSOC, были созданы в рамках соответствующего договора. Договорные органы — это комитеты, состоящие из экспертов, которые работают от своего имени и избираются Участвующими сторонами договора (кроме Комитета по социальным, экономическим и культурным правам, который состоит из экспертов, избранных членами ECOSOC). Соответствующие полномочия этих комитетов охватывают только те Государства, которые стали сторонами соответствующего договора.

Договорная система Организации Объединенных Наций по правам человека



SCP – Подкомитет по продвижению
* OPCAT еще не вступил в силу

©OHCHR

5.3.1 Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах (ICESCR)

ICESCR был принят резолюцией ГА ООН 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г. Он вступил в силу 3 января 1976 г.

Основные особенности:

Права, предусмотренные Пактом, относятся к каждому лицу “в пределах” юрисдикции Государства, включая не только беженцев, искателей убежища и лиц без гражданства, но также “нелегальных” мигрантов. Он признает несколько прав, имеющих огромную

важность для искателей убежища и беженцев, таких как принцип недискриминации (Статьи 2 и 3), право на труд (Статья 6), право на справедливые и благоприятные условия труда (Статья 7), право на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (Статья 11), право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (Статья 12) и право на образование (Статья 13). Хотя каждое Государство обязуется “принять ... в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав”, Пакт также налагает несколько обязательств, требующих немедленного выполнения (см. Том II).

Контролирующий орган:

Комитет по социальным, экономическим и культурным правам включает 18 независимых экспертов, которые избираются на четыре года.

Механизм контроля:

- *Механизм отчетности* (Статьи 16 и 17): Участвующие государства должны подавать доклады каждые пять лет. В рамках этого акта еще не предусмотрен механизм для подачи индивидуальных заявлений.

Соответствующие замечания общего порядка:

№ 3, о природе обязательств Участвующих государств (Статья 2, пункт 1) [1990]; № 4, о праве на достаточное жилье (Статья 11, пункт 1) [1991]; № 5, об инвалидах [1994]; № 6, по социальным, экономическим и культурным правам пожилых людей [1995]; № 7, о принудительном выселении и праве на достаточное жилье (Статья 11, пункт 1) [1997]; № 12, о праве на достаточное питание (Статья 11) [1999]; № 13, о праве на образование (Статья 13) [1999]; № 14, о праве на наивысшие возможные стандарты здравоохранения (Статья 12) [2000]; № 16, о равных правах мужчин и женщин на реализацию социальных, экономических и культурных прав [2005]; и №18, о праве на труд [2005].

5.3.2 Международным Пакт о гражданских и политических правах (ИССПР)

ИССПР был принят Резолюцией ГА ООН 2200 А (XXI) 16 декабря 1966 г. Он вступил в силу 23 марта 1976 г.

Основные особенности:

Согласно ИССПР, Государства обязуются “соблюдать и обеспечивать” права, предоставленные этим Пактом для всех лиц на территории или в пределах юрисдикции Государства. Большинство прав, которые содержатся в Пакте, имеют значение

для искателей убежища, беженцев, ВПЛ и других уязвимых лиц, включая принцип недискриминации (Статья 2), право на жизнь (Статья 6), право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию (Статья 7), право на свободу и личную неприкосновенность (Статья 9) и право на равную защиту закона (Статья 26). Комитет по правам человека признал экстра-территориальное измерение обязательств по ICCPR (См. Замечание общего порядка 32, пункт 12).

Контролирующий орган:

Комитет по правам человека (который не следует путать с Комиссией ООН по правам человека) включает 18 независимых экспертов, которые избираются на 4-летний срок.

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности* (Статья 40): Участвующие государства должны подавать доклад каждые пять лет.
- *Процедура подачи исков между Государствами* (Статьи 41 - 43): процедура необязательна. Пока что ни одно Государство – сторона пакта не воспользовалось этой процедурой (см. раздел 5.2.2 выше).
- *Механизм подачи индивидуальных исков* (Первый факультативный протокол к ICCPR): выводы Комитета называются “мнениями”. Мнения публикуются в форме, которая во многом похожа на решения Суда, и могут считаться прецедентным правом комитета. В 1990 г. комитет учредил должность Специального докладчика по контролю за соблюдением мнений.

Кто может подать жалобу в Комитет по правам человека?

Согласно Статье 1 Первого факультативного протокола к ICCPR, жалобы могут подавать физические лица, подпадающие под юрисдикцию Государства-участника Факультативного протокола, “которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Ни одно сообщение не принимается Комитетом, если оно касается государства — участника Пакта, которое не является участником настоящего Протокола.” В исключительных случаях может приниматься сообщение, поданное от имени предполагаемой жертвы, когда лицо, которого это касается, не может подать сообщение лично (Регламент, Правило № 90).

Соответствующие замечания общего порядка:

№ 4, о равенстве между мужчинами и женщинами (Статья 3) [1981]; № 6, о праве на жизнь (Статья 6) [1982]; № 8, о праве на свободу и личную неприкосновенность (Статья 9) [1982]; № 10, о свободе мнения (Статья 19) [1983]; № 13, о равенстве перед законом (Статья 14) [1984]; № 15, о положении иностранцев

[1986]; № 16, о праве на личную жизнь (Статья 17) [1988]; № 17, о правах ребенка (Статья 24) [1989]; № 18, о недискриминации [1989]; № 19, о защите семьи (Статья 23) [1990]; № 20, о запрете пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (Статья 7) [1992]; № 21, по обращению с лицами, лишенными свободы (Статья 10) [1992]; № 22, о свободе мысли, совести и религии (Статья 18) [1993]; № 23, о праве меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать и исполнять ее обряды (Статья 27) [1994]; № 27, о свободе передвижения (Статья 12) [1999]. № 28, о равенстве прав мужчин и женщин (Статья 3) [2000]. Особое внимание следует обратить на Замечание общего порядка № 31 о природе общих обязательств, возложенных на Участвующие государства [2004], в котором, *inter alia*, подчеркивается, что "Участвующие государства согласно Статье 2, пункту 1 должны соблюдать и обеспечивать права, установленные Пактом, для всех лиц, которые могут находиться на их территории, и для всех лиц, подлежащих их юрисдикции", и далее разъясняется, что "реализация прав, предоставленных Пактом, не ограничивается гражданами Участвующих государств; они должны также быть доступными для всех лиц, независимо от наличия или отсутствия гражданства, таких как искатели убежища, беженцы, трудящиеся мигранты и другие лица, которые могут оказаться на территории или под юрисдикцией Участвующего государства". Особенно важным для работы УВКБ ООН является позиция Комитета по правам человека относительно экстра TERRИТОРИАЛЬНОГО измерения прав человека. В частности, подчеркивается, что обязательство, принятое согласно Статье 2, "Участвующих государств обеспечивать и соблюдать права, предоставленные Пактом, для всех лиц на их территории и всех лиц под их контролем влечет за собой обязательство не выселять, не депортировать, не выдворять или иным образом не выгонять лицо со своей территории, если есть веские причины считать, что существует риск непоправимого ущерба, например, как предусмотрено в статьях 6 и 7 Пакта, на территории, куда такое лицо будет переведено или в любой другой стране, куда могут впоследствии его перевести."

5.3.3 Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD)

CERD была принята Резолюцией ГА ООН 2106 А (XX) от 21 декабря 1965 г. Она вступила в силу 4 января 1969 г.

Основные особенности:

CERD содержит ряд детальных запретов и обязательств по предотвращению дискриминации на основании расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Конвенция запрещает дискриминацию в отношении ряда прав, включая право на равное отношение в суде, личную неприкосновенность, свободу передвижения и проживания, право на гражданство, право на здравоохранение, медицинский уход, социальную безопасность и социальные услуги. Участвующие государства обеспечивают эффективную защиту и средства защиты против расовой дискриминации (Статья 6), и Государства-участники обязуются бороться с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации (Статья 7). Учитывая расовую и этническую дискриминацию, с которой часто сталкиваются беженцы и искатели убежища в стране убежища, а также различные гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, предоставленные этой Конвенцией, *CERD* может оказать значительное влияние на жизни беженцев и искателей убежища.

Контролирующий орган:

Комитет по ликвидации расовой дискриминации в составе 18 независимых экспертов, которые избираются на 4-летний срок.

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности* (Статья 9): Государства должны подавать доклад каждый четыре года.
- *Механизм подачи исков между Государствами* (Статья 11).
- *Механизм подачи индивидуальных исков* (Статья 14).

Кто может подать жалобу в Комитет CERD?

Жалобы могут подавать отдельные лица или группы лиц, подлежащие юрисдикции Государства-участника Конвенции. Согласно Регламенту *CERD*, в исключительных обстоятельствах жалобу от имени жертвы (жертв) может подать третье лицо, если они не могут сделать это самостоятельно, и автор сообщения подтверждает, что эти третьи лица действуют от имени жертвы.

Соответствующие общие рекомендации:

№ 7, о мерах по борьбе с подстрекательством и актами дискриминации (Статья 4) [1985]; № 11, о негражданах [1993]; № 14, об определении расовой дискриминации (Статья 1, пункт 1) [1993]; № 15, о мерах по борьбе с подстрекательством и актами дискриминации (Статья 4) [1993]; № 19, о предупреждении, запрете и борьбе с расовой сегрегацией и апартеидом (Статья 3) [1995]; № 22, о беженцах и перемещенных лицах (Статья 5) [1996]; № 25, о гендерном измерении расовой дискриминации [2000]; №

27, о дискриминации народности рома [2000]; и № 30, о негражданах [2004].

5.3.4 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)

CEDAW была принята Резолюцией ГА ООН 34/180 от 18 декабря 1979 г. Она вступила в силу 3 сентября 1981 г.

Основные особенности:

Эта Конвенция устанавливает ряд обязательств для Государств с целью обеспечения для женщин равных прав с мужчинами. В Конвенции сказано, что “позитивные действия” и меры, направленные на ускорение установления *фактического* равенства между мужчинами и женщинами, не считаются дискриминационными (Статья 4); Государства-участники должны принимать все соответствующие меры с целью изменения культурных моделей поведения, которые поддерживают дискриминацию (Статья 5); Государства обязуются пресечь торговлю женщинами, эксплуатацию и проституцию женщин (Статья 6); и признается равное право женщины изменять и сохранять свое собственное гражданство и гражданство своих детей (Статья 9). В Части III конвенции сказано, что Государства-участники должны принять все соответствующие меры для того, чтобы ликвидировать дискриминацию в отношении определенных социальных и экономических вопросов, таких как образование (Статья 10), занятость (Статья 11) и здравоохранение (Статья 12). Кроме того, в Статье 14 предусматриваются определенные права для женщин, проживающих в сельской местности, которые касаются многих женщин – беженок. В Части IV устанавливается право на равенство перед законом (Статья 15) и сказано, что Государства должны принять все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений (Статья 16).

Контролирующий орган:

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин включает 23 независимых экспертов, избранных на четыре года Участвующими государствами конвенции. Этой Конвенцией занимается Департамент ООН по улучшению положения женщин; таким образом, это единственный договорной орган, секретариат которого не интегрирован в ОНЧР. В настоящее время это положение пересматривается.

Механизмы контроля:

- *Система отчетности* (Статья 18): согласно Конвенции, единственным механизмом контроля является система

отчетности. Участвующие государства должны подавать доклад каждые пять лет.

В 1999 г. ГА ООН приняла Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW-OP). Факультативный протокол, вступивший в силу 22 декабря 2000 г., предлагает форум для обмена опытом женщин – искательниц убежища и беженок, которые пытаются добиться исправления нарушений их прав человека из-за половой дискриминации.

Факультативный протокол содержит два вспомогательных механизма контроля:

- *Процедура подачи запросов* (Статья 8): Протокол устанавливает уникальную процедуру подачи запросов, позволяющую комитету подавать запросы в ситуациях грубого или систематического нарушения прав женщин и проводить визиты в страну. Протокол содержит статью об уклонении, которая позволяет Государства заявить, что они не принимают процедуру подачи запросов после ратификации или присоединения к документу.
- *Механизм подачи индивидуальных исков* (Статья 2): эта процедура позволяет отдельным женщинам или группам женщин подавать жалобы против нарушения прав, защищенных Конвенцией.

Кто может подать жалобу в Комитет CEDAW?

Жалобы могут подаваться отдельными лицами или группами лиц, находящимися под юрисдикцией Участвующего государства Конвенции, которые считают себя жертвами нарушения прав, гарантированных Конвенцией, или от имени этих лиц / групп лиц. В CEDAW-OP указано, что если жалоба ("сообщение") подается "от имени предполагаемых жертв", она должна подаваться по их согласию, если только автор не может обосновать подачу сообщения от имени этих лиц без их согласия.

Соответствующие общие рекомендации:

№ 5, о временных специальных мерах [1988]; № 12, по насилию против женщин [1989]; № 14, о женском обрезании [1990]; № 18, о женщинах-инвалидах [1991]; № 19, о насилии против женщин [1992]; и № 24, о женщинах и здоровье (Статья 12) [1999].

5.3.5 Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT)

CAT была принята Резолюцией ГА ООН 39/46 от 10 декабря 1984 г. Она вступила в силу 26 июня 1987 г.

Основные особенности:

С точки зрения УВКБ ООН, запрет *выдворения* — это самая важная особенность этого акта, которая представляет собой ценный инструмент по защите, в частности, когда Государства не являются Конвенцией 1951 г. или в случае отказа в предоставлении статуса беженца согласно Конвенции. Это положение шире обязательства невыдворения, установленного Статьей 33 конвенции 1951 г., и оно не требует привязки к одному из пяти оснований, установленных конвенцией, и не предусматривает какого-либо положения об исключении, эквивалентного Статье 33(2) Конвенция 1951 г. Однако в других отношениях оно является более узким, чем статьи Конвенции, поскольку ссылается только на “веские основания полагать”, что отдельное лицо может подвергнуться пыткам, а ведь пытки — это только одно из возможных проявлений преследования. В САТ дается более узкое определение пыток (Статья 1), чем в ICCPR или ECHR. Государства-участники обязаны принять эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения актов пыток и признают, что никакие исключительные обстоятельства не могут служить оправданием пыток (Статья 2). Высылка или выдворение запрещены, если существуют серьезные основания полагать, что лицу может угрожать применение пыток (Статья 3). Государства должны обеспечить средства правовой защиты и компенсацию жертвам пыток (Статьи 13 и 14).

Определение пыток согласно САТ (Статья 1)

“...любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или психическое, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, возникающие лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно.”

Контролирующий орган:

Комитет против пыток включает десять независимых экспертов, избираемых на 4-летний срок.

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности* (Статья 19): Государства должны подавать доклады каждые четыре года. Правительства стран должны подавать собственные заключения в ответ на замечания (Статья 19[3]). Комитет по своему усмотрению

может решить включить любые замечания, сделанные им в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, вместе с замечаниями по ним, полученными от соответствующего Государства-участника, в свой годовой доклад, подготавливаемый в соответствии со статьей 24. По просьбе соответствующего Государства-участника Комитет может также включить экземпляр поданного доклада. (Статья 19[4]).

- *Механизм подачи исков между Государствами* (Статья 21): дополнительная процедура, которая используется, только если оба Государства, которых это касается, подали заявление о признании компетенции комитета.
- *Процедура подачи запросов* (Статья 20): Если Комитет получает достоверную информацию, которая содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо Государства-участника, то он может назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования. С согласия этого Государства-участника такое расследование может включать посещение его территории. Например, такие посещения были организованы в Шри-Ланке.
- *Процедура подачи индивидуальных исков* (Статья 22): процедура имеет те же особенности, что и процедура, определенная в ICCPR и в Первом факультативном протоколе к ней.

Кто может подать жалобу в Комитет CAT?

Согласно Статье 22 CAT, жалобы могут подаваться отдельными лицами под юрисдикцией Участвующего государства, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения положений Конвенции, или третьими лицами от их имени. Комитет не принимает никаких сообщений, если они относятся к Государству-участнику, которое не сделало заявления о признании компетенции комитета принимать и рассматривать такие сообщения.

Соответствующий замечание общего порядка:

№ 1, по Сообщениям, касающимся возвращения лица в Государство, где есть вероятность того, что он/она повергнется пыткам (Статья 3 в контексте Статьи 22) [1996].

5.3.6 Конвенция о правах ребенка (CRC)

CRC была принята Резолюцией ГА ООН 44/25 20 ноября 1989 г. Она вступила в силу 20 сентября 1990 г.

Основные особенности:

Согласно этому договору, ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее (Статья 1). CRC устанавливает четыре руководящих принципа: первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка (Статья 3); не допускается дискриминация на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения (Статья 2); каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь, выживание и здоровое развитие в максимально возможной степени (Статья 6); и дети должны получить право свободно выражать свои взгляды, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка (Статья 12). Кроме этих четырех руководящих принципов CRC устанавливает ряд базовых прав, имеющих критическое значение для защиты беженцев и искателей убежища, включая предупреждение и сокращение безгражданства и регистрацию рождения детей (Статья 7) и социальные, экономические и культурные права (Статьи 27, 28 и 31). В Конвенции также уделяется внимание роли семьи в обеспечении ухода за ребенком (Статьи 20, 21, 22 и 23) и указывается единое положение о защите беженцев со ссылкой на глобальный акт по правам человека (Статья 22). Это положение документа, который — после ратификации 192 Государствами — стал самым глобальным актом по правам человека, является чрезвычайно важным правовым инструментом и для УВКБ ООН в отношении Государств, которые не присоединились к Конвенции 1951 г. В Статье 22 CRC требуется следующее: *“Государства-участники принимают необходимые меры, с тем чтобы обеспечить ребенку, желающему получить статус беженца или считающемуся беженцем в соответствии с применимым международным или внутренним правом и процедурами, как сопровождаемому, так и не сопровождаемому его родителями или любым другим лицом, надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании применимыми правами, изложенными в настоящей Конвенции и других международных документах по правам человека или гуманитарных документах, участниками которых являются указанные государства.”* Также в Конвенции приводится сильный правовой аргумент в пользу сотрудничества государств с УВКБ ООН (Статья 22(2)):

“Этой целью государства-участники оказывают, в случае, когда они считают это необходимым, содействие любым усилиям Организации

Объединенных Наций и других компетентных межправительственных организаций или неправительственных организаций, сотрудничающих с Организацией Объединенных Наций, в защите такого ребенка и оказанию ему помощи и поиске родителей или других членов семьи любого ребенка-беженца, с тем чтобы получить информацию, необходимую для его воссоединения со своей семьей. В тех случаях, когда родители или другие члены семьи не могут быть найдены, этому ребенку предоставляется такая же защита, как и любому другому ребенку, по какой-либо причине постоянно или временно лишенному своего семейного окружения, как это предусмотрено в настоящей Конвенции.”

Учитывая, что документ ратифицировали 192 Участвующих государства, CRC является особенно важной Конвенцией.

Контролирующий орган:

Комитет по правам ребенка изначально включал десять независимых экспертов, но в настоящее время в него входят 18 независимых экспертов, которые избираются на 4-летний срок.

Примеры наилучшей защиты интересов ребенка согласно CRC

Статья 3 устанавливает общий принцип, согласно которому “Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.”

Статья 9 вводит принцип, по которому “ребенок не должен быть разлучен со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы ... определяют ... что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка”. И Государства-участники “уважают право ребенка, который разлучается с одним или обоими родителями, поддерживать на регулярной основе личные отношения и прямые контакты с обоими родителями, за исключением случая, когда это противоречит наилучшим интересам ребенка.”

Статья 20 предусматривает, что “ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.”

Статья 37 (с) требует от Государств обеспечить, чтобы “...каждый лишенный свободы ребенок был отделен от взрослых, если только не считается, что в наилучших интересах ребенка этого делать не следует, и иметь право поддерживать связь со своей семьей путем переписки и свиданий, за исключением особых обстоятельств”.

Механизм контроля:

- *Система отчетности* (Статья 44): единственный механизм контроля, установленный CRC. Государства должны подавать доклады каждые пять лет.

25 мая 2000 г. были приняты два Факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка, один касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, а второй - касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах вступил в силу 12 февраля 2002 г. Протокол запрещает Государствам и другим негосударственным группам мобилизовать людей, не достигших 18-летнего возраста, в военные силы. Он требует, чтобы государства повысили минимальный призывный возраст сверх возраста, установленного CRC и сделали все возможное, чтобы удержать людей, не достигших 18-летнего возраста, от прямого участия в военных действиях, а также принять меры против добровольного призыва в армию людей до 18 лет. Государства должны докладывать комитету о выполнении положений Конвенции и Протокола.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии вступил в силу 18 января 2002 г. Он дополняет CRC подробными требованиями о введении уголовной ответственности за нарушения прав детей в отношении торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. В Протоколе даются определения таких нарушений, как “торговля детьми”, “детская проституция” и “детская порнография”. Он устанавливает стандарты для обращения с такими преступлениями в национальном законодательстве, и не только в отношении преступников, но также в области профилактики и защиты жертв.

Факультативный протокол также открывает возможность для более тесного международного сотрудничества в этих областях, в частности, в преследовании преступников.

Соответствующий замечание общего порядка:

№ 3, о ВИЧ/СПИДе и правах ребенка [2003] и № 6, по обращению с детьми без сопровождения и детьми, разлученными с семьей, за пределами их страны происхождения [2005]. Последнее замечание, которое в значительной степени было разработано УВКБ ООН, также является хорошим примером сотрудничества между договорными органами и УВКБ ООН в подготовке замечаний общего порядка.

5.3.7 Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (СМВ)

СМВ была принята Резолюцией ГА ООН 45/158 от 18 декабря 1990 г. Она вступила в силу 1 июля 2003 г.

Основные особенности:

Конвенция направлена на предупреждение и ликвидацию эксплуатации трудящихся-мигрантов в течение всего миграционного процесса путем введения ряда обязательных миграционных стандартов в отношении обращения, социального обеспечения и прав человека как документированных мигрантов, так и мигрантов без документов. Она также устанавливает обязательства и ответственность со стороны отправляющих и принимающих Государств. Согласно Статье 3, Конвенция не применяется к “беженцам и лицам без гражданства, если такое применение не предусмотрено в соответствующем национальном законодательстве или международных документах, действующих в отношении соответствующего Государства-участника.”

Контролирующий орган:

Комитет по защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей включает десять независимых экспертов. Первое заседание Комитета состоялось в 2004 г.

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности* (Статья 72): Государства должны подавать доклад каждые пять лет.
- *Механизм подачи исков между Государствами* (Статья 77): эта процедура требует подачи десяти заявлений Участвующими государствами до вступления в силу.
- *Процедура подачи индивидуальных исков* (Статья 77): эта процедура требует подачи десяти заявлений Участвующими государствами до вступления в силу.

Договор	Контролирующий орган	Контрольные механизмы
ICESCR	Комитет по социальным, экономическим и культурным правам, включает 18 экспертов.	<ul style="list-style-type: none"> Государство подает доклады каждые пять лет (Статья 16 [1])
ICCPR	Комитет по правам человека. Включает 18 экспертов (Статья 28).	<ul style="list-style-type: none"> Государство подает доклады каждые пять лет (Статья 40) Подача исков между Государствами (Статья 41) Индивидуальные иски (ICCPR-OP)
CEDAW	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Включает 23 эксперта (Статья 17).	<ul style="list-style-type: none"> Государство подает доклады каждые четыре года (Статья 18) Индивидуальные иски (CEDAW-OP) Процедура подачи запросов (CEDAW-OP)
CERD	Комитет по ликвидации расовой дискриминации в составе 18 экспертов (Статья 8).	<ul style="list-style-type: none"> Государство подает доклады каждые два года (Статья 9) Процедура подачи индивидуальных исков (Статья 14) Подача исков между Государствами (Статья 11)
CRC	Комитет по правам ребенка. Включает 18 экспертов (Статья 43).	<ul style="list-style-type: none"> Государство подает доклады каждые пять лет (Статья 44)
CAT	Комитет против пыток. Включает 10 экспертов (Статья 17).	<ul style="list-style-type: none"> Государство подает доклады каждые четыре года (Статья 19) Процедура подачи запросов (Статья 20) Подача исков между Государствами (Статья 21) Индивидуальные иски (Статья 22)
CMW	Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей. Включает 10 экспертов (Статья 72).	<ul style="list-style-type: none"> Государство подает доклады каждые пять лет (Статья 73) Подача исков между Государствами (Статья 76) Индивидуальные иски (Статья 77)



Глава 6 Африканская система

Африканская система прав человека создается в рамках *Африканского союза* (АС), основанного в июле 2002 г. АС — это региональная межправительственная организация, которая заменила Организацию африканского единства (ОАЕ). В этом разделе описываются основные договоры по правам человека и два основных правозащитных органа.

6.1. Основные договора по правам человека

6.1.1 АФРИКАНСКАЯ ХАРТИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ (АСНПР)

Африканская Хартия была принята ОАЕ 26 июня 1981 г. Она вступила в силу 21 октября 1986 г.

Основные особенности:

АСНПР — это юридически обязательный договор, охватывающий четыре основных категории прав и обязанностей: индивидуальные права, права народов; обязанности Государств и обязанности физических лиц. Ввиду уникальных потребностей и ценностей африканских культур, а также колониального опыта, АСНПР имеет некоторые отличительные особенности по сравнению с другими региональными конвенциями. Например, Хартия предоставляет права народам, а не только физическим лицам. Также уникальным свойством является акцент на обязанностях отдельного индивида перед общиной и Государством. Обязанности касаются физических лиц, а не народов. В отличие от других международных конвенций по правам человека, АСНПР не содержит общего положения об ограничении действия, которое позволяет Участвующим государствам приостановить реализацию определенных прав в случае чрезвычайного положения (см. Том I, Главу 3). Однако в нее входит ряд положений, которые именуются “отступными положениями”, ограничивающие охват этих прав (см., например, Статью 9[2]).

Контролирующие органы:

- Африканская комиссия по правам человека и народов;
- Африканский суд по правам человека и народов (только создается, см. ниже)

Механизмы контроля:

- *Система отчетности:* Государства должны подавать доклады Африканской комиссии каждые два года.
- *Процедура подачи индивидуальных исков:* см. выше
- *Подача исков между Государствами:* см. выше

6.1.2 Протокол к Африканской Хартии прав человека и народов по правам женщин в Африке

Протокол был принят АС 11 июля 2003 г. и вступил в силу 25 ноября 2005 г.

Основные особенности:

Протокол касается разнообразных гражданских, политических, экономических, культурных и социальных прав. Его вступление в силу очень важно, поскольку он поможет правительствам: интегрировать гендерную перспективу в политические решения, законодательство, планы развития и деятельность, и обеспечить общее благополучие женщин; включить в национальные конституции и другие законодательные акты и фундаментальные принципы Протокола и обеспечить их эффективную реализацию; ликвидировать все формы насилия и дискриминации в отношении женщин и поддержать равенство между мужчинами и женщинами; и обеспечить широкий спектр медицинских и репродуктивных прав для женщин, включая право на медицинские аборт в случае сексуального нападения, изнасилования, инцеста, а также, если продолжение беременности угрожает психическому и физическому здоровью матери или жизни матери или плода. Это первый международный стандарт, прямо допускающий право женщины на аборт в определенных обстоятельствах. Также его уникальность заключается в том, что он недвусмысленно осуждает и объявляет вне закона практику увечий женских половых органов и связанные вредные традиционные практики.

Кроме того, в Протоколе отдельно определяются особые потребности женщин во время военного конфликта (Статья 11). Он требует от Государств защищать женщин – искательниц убежища, беженок, возвращающихся и внутреннее перемещенных лиц от сексуального насилия, которое происходит в условиях вооруженного конфликта; обеспечить отношение к таким случаям как к военным преступлениям, геноциду и/или преступлениям против человечности, и соответствующим образом преследовать за подобные акты.

Контролирующий орган:

Африканская комиссия по правам человека и народов

Механизм контроля:

- *Система отчетности:* Государства должны подавать периодические доклады в Африканскую комиссию о законодательных и других мерах, которые они приняли для обеспечения полной реализации прав, признанных в этом Протоколе.

6.1.3 АФРИКАНСКАЯ ХАРТИЯ О ПРАВАХ И БЛАГОПОЛУЧИИ РЕБЕНКА

Африканская Хартия была принята в июле 1990 г. на Ассамблеи ОАЕ. Она вступила в силу 29 ноября 1999 г.

Основные особенности:

В Хартии ребенок определяется как “каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста”; при этом исключений нет. В Хартии заявляется, что ребенок не может участвовать в вооруженном конфликте, и что, таким образом, для участия в военных действиях можно привлекать людей исключительно с 18-летнего возраста; запрещаются вредные социальные и культурные практики, отрицательно влияющие на благополучие, достоинство, нормальный рост и развитие ребенка, а также включены подробные положения по праву на образование. Согласно хартии, Государства обязаны принимать особые меры для защиты детей в ходе вооруженных конфликтов, включая внутренние вооруженные конфликты, напряжение и споры (Статья 22). Государства обязаны защищать детей искателей убежища, детей-беженцев, а также внутренне перемещенных детей, независимо от причины перемещения — будь то стихийное бедствие, внутренний вооруженный конфликт, гражданская борьба или спад экономического или социального порядка (Статья 23). Государства обязаны обеспечить соответствующую защиту и гуманитарную помощь этим детям, чтобы они могли воспользоваться правами, изложенными в Конвенции, а также в “других международных актах по правам человека и гуманитарным актам, сторонами которых являются Государства” (Статья 23). Государства также обязуются сотрудничать с существующими международными организациями, помогающими беженцам, в поиске родителей или других близких родственников ребенка-беженца без сопровождения для получения информации, необходимой для воссоединения семьи. В Хартии есть отдельная статья об обязанностях ребенка с учетом его / ее возраста и способностей.

Контролирующий орган:

Африканский экспертный комитет по правам и благополучию ребенка (см. ниже) состоит из 11 членов, которые избираются Ассамблеей Глав государств и правительств из списка лиц, выдвинутых Государствами – сторонами Хартии.

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности:* Государства должны подавать доклад комитету каждые три года.
- *Механизм подачи индивидуальных исков:* комитет может принимать сообщения о нарушениях Хартии от отдельных лиц, от групп или НПО.

- *Процедура подачи запросов:* Комитет получил широкие полномочия по проведению расследований. Он может использовать соответствующий метод расследования любых вопросов. Входящих в юрисдикцию Хартии, включая меры, предпринятые Участвующим государством для выполнения Хартии. Он также может запрашивать от Участвующих государств любую информацию по реализации Хартии. Однако формально главным средством давления со стороны комитета является публичность, поскольку полную ответственность за выполнение Хартии несет АС.

6.2 Основные правозащитные органы

6.2.1 АФРИКАНСКАЯ КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ

Африканская комиссия по правам человека и народов (далее — Африканская комиссия) — это квазисудебный орган, созданный согласно Африканской Хартии прав человека и народов (АСНПР). Африканская комиссия была включена в структуру АС на Дурбанском саммите, который состоялся в июле 2002 г. Комиссия заседает в Банджуле, Гамбия.

Состав

Комиссия состоит из 11 экспертов (Статья 31 АСНПР) “избираемых из числа африканцев, пользующихся самой высокой репутацией морально чистых, честных и беспристрастных людей, компетентных в вопросах прав человека и народов; предпочтение отдается лицам, имеющим опыт юридической работы.” Члены Комиссии выступают от своего имени.

Механизмы контроля

- *Система отчетности* (Статья 62 АСНПР): Африканская комиссия может пересматривать доклады о законодательных или других мерах, принятых с целью введения в действие положений АСНПР, которые должны каждые два года подавать Участвующие государства.
- *Подача исков между Государствами* (Статья 47 АСНПР): Африканская комиссия может изучать иски, поданные одним Государством против другого с обвинением в нарушении прав человека.
- *Индивидуальные иски* (Статья 55 АСНПР): Африканская комиссия имеет право рассматривать сообщения от отдельных лиц и организаций, включая НПО, о предполагаемых нарушениях прав, установленных АСНПР. После изучения сообщений Комиссия готовит рекомендации для Ассамблеи Африканского союза и соответствующего Участвующего

государства. Все рекомендации включаются в годовые доклады Африканской комиссии, которые обнародуются после того, как их примет Ассамблея АС.

Кроме изучения докладов Государств и получения, рассмотрения и расследования случаев, изложенных в сообщениях, Африканская комиссия может толковать любые положения АСНПР по запросу Государств-участников АС, органов АС или Африканских организаций. Африканская комиссия также имеет право назначать членов Комиссии в качестве Специальных докладчиков для сбора информации о нарушениях прав человека. Комиссия уже назначила Специальных докладчиков по вопросам внесудебных казней, условий содержания в тюрьмах, правам женщин, беженцев, искателей убежища и внутренне перемещенных лиц.

Кто может подать жалобу в Африканскую комиссию?

Статья 55 АСНПР не ограничивает круг лиц, которые могут подавать иски в комиссию. В этой статье просто отмечено: “До начала каждой сессии Секретарь Комиссии составляет перечень других сообщений, помимо сообщений государств — участников настоящей Хартии.” Комиссия разъяснила это положение как дающее *locus standi* самим жертвам и семьям жертв, а также НПО и другим лицам, действующим от своего имени.

Допустимость

Исчерпание национальных средств правовой защиты: Комиссия может рассматривать сообщения, если только они “направлены после того, как исчерпаны местные средства правовой защиты, если таковые имеются, за исключением случаев, когда вполне очевидно, что процедура их использования неоправданно затягивается” (Статья 56[5] АСНПР).

Временной период: Сообщения должны быть “представлены в разумный срок после того, как исчерпаны местные средства правовой защиты, или после того, как Комиссия начала заниматься данным вопросом” (Статья 56[6] АСНПР).

Дублирование процедур на международном уровне: Комиссия не работает “с делами, которые уже урегулированы этими государствами в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, Устава Организации африканского единства или с положениями настоящей Хартии” (Статья 56[7] АСНПР).

Временные меры: В регламенте комиссии предусмотрен механизм принятия временных мер (Правило 111): “1. До передачи Ассамблеи своего заключительного вывода по сообщениям комиссия может уведомить соответствующее Государство о своих выводах относительно целесообразности принятия мер для избегания причинения непоправимого вреда жертве предполагаемого нарушения. [...] . 2. Комиссия может [...] указать сторонам на любые

временные меры, принятие которые целесообразно в интересах этих сторон или для должного ведения слушаний в Комиссии.”

6.2.2 АФРИКАНСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ

АСНПР не предусматривала создания Суда по правам человека. В июне 1998 г. ОАЕ приняла Протокол к Африканской хартии по правам человека и народов, учреждающий Африканский суд по правам человека и народов, который вступил в силу 25 января 2004 г.

В июле 2004 г., когда Ассамблея Африканского союза на своей Третьей очередной сессии в г. Аддис-Абеба, Эфиопия, должна была принять решение по Африканскому суду по правам человека, она решила объединить Африканский суд и Суд правосудия в один Суд. Суд правосудия АС был создан согласно Акту об учреждении Союза и его устав, состав и функции определяются в Протоколе Суда правосудия АС.

Хотя Суд правосудия АС уполномочен рассматривать споры между Участвующими государствами, которые ратифицировали Протокол Суда, Африканский суд уполномочен слушать дела против нарушений гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, предоставленных согласно АСНПР и другим соответствующим актам по правам человека. Проект протокола о слиянии Африканского суда по правам человека и Суда правосудия АС был передан в Исполнительный совет АС для рассмотрения и последующего принятия на Ассамблеи АС.

Все 1 судей Суда были избраны Исполнительным советом министров Африканского Союза в Хартуме, Судан, 21 января 2006 г. 2 июля 2006 г. они были приведены к присяге на 7 саммите Африканского Союза в Банджуре, Гамбия. Местом заседания нового суда была выбрана Танзания, а Международный уголовный трибунал по Руанде заседает в Аруше.

Согласно Протоколу, Суд осуществляет и юрисдикцию по спорам между сторонами, и консультативную юрисдикцию:

Консультативная юрисдикция

В рамках консультативной юрисдикции Суд имеет право подавать консультативные заключения по “любому правовому вопросу, связанному с Хартией или любым другим соответствующим актом о правах человека”. Консультативные заключения могут подаваться по запросу не только участвующего государства АС, но также любого органа АС или африканской НПО, признанной Африканским Союзом.

Юрисдикция по спорам между сторонами

Африканская комиссия, Участвующие государства и африканские межправительственные организации могут подавать иски в Африканский суд после того, как Государство ратифицирует Протокол. Физические лица и НПО, однако, не получают “автоматического” доступа к Суду. Суд не может принять заявление от отдельного лица, кроме случаев, когда соответствующее Государство заявляет о том, что оно соглашается на компетенцию Суда принимать такие дела напрямую от жертв и НПО.

Суд формально независим от Африканской комиссии, хотя он может затребовать вывод комиссии относительно допустимости иска, поданного физическим лицом или НПО. Суд может также рассматривать дела или предавать их в Африканскую комиссию, если он считает, что вопрос требует мирного урегулирования, а не консультативной юрисдикции.

Решения суда окончательны и обжалованию не подлежат; они обязательны для Государств. В своем годовом отчете перед АС Суд должен отдельно перечислить Государства, которые не выполнили его решения. Исполнительный совет АС должен следить за выполнением решений Суда от имени Ассамблеи АС.

Кто может подать иск в Африканский суд?

В Статье 5(1) Протокола сказано, что “следующие лица имеют право подавать иски в Суд: (a) Комиссия; (b) Участвующее государство, которое подало жалобу Комиссии; (c) Участвующее государство, против которого была подана жалоба в Комиссию; (d) Участвующее государство, гражданин которого стал жертвой нарушения прав человека; (e) Африканская межправительственная организация”. Явным упущением этой статьи является отсутствие *locus standi* для жертв нарушений прав человека. Однако Статьи 5(3) и 34(6) позволяют Участвующим государствам признавать допуск отдельных лиц и НПО к Суду путем приема отдельного заявления.

Допустимость:

В Статье 6 Протокола сказано, что: “1. Суд, принимая решение о допустимости иска, поданного согласно Статье 5 (3) этого Протокола, может запросить заключения Комиссии, которая должна его незамедлительно предоставить. 2. Суд принимает решение о допустимости исков, учитывая положения Статьи 56 Хартии.” Иными словами, для Суда установлены те же требования к допустимости, что и для Комиссии (Статья 56 Хартии). Новеллой является возможность для Суда “затребовать заключение комиссии” по допустимости (Статья 6[1] Протокола).

Процедура подачи запросов:

Статья 26(1) Протокола позволяет Суду проводить расследования.

Мирное урегулирование:

В Статье 9 Протокола сказано: “Суд может попытаться достичь мирного урегулирования по делу, ожидающему рассмотрения в Суде, в соответствии с положениями Хартии”.

Временные меры:

В Статье 27(2) Протокола сказано: “В особо тяжких и экстренных случаях, и если необходимо предупредить неисправимый вред для людей, Суд принимает такие временные меры, как считает необходимым”.

6.2.3 АФРИКАНСКИЙ ЭКСПЕРТНЫЙ КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ И БЛАГОПОЛУЧИЮ РЕБЕНКА

Комитет был создан в 1999 г. согласно Африканской Хартии по правам и благополучию ребенка.

Состав: 11 членов избираются Ассамблеей глав государств и правительств тайным голосованием из списка лиц, предложенных Государствами-участниками Хартии.

Мандат Комитета включает продвижение и защиту прав и благополучия ребенка, сбор и документирование соответствующей информации, оценка проблем, связанных с детьми, составление правил по защите детей, а также мониторинг и реализация прав, предусмотренных в Хартии. В рамках мониторинговой деятельности Государства должны подавать доклад Комитету каждые три года.



Глава 7 Межамериканская система

Система защиты прав человека создана в рамках Организации американских государств (ОАС), которая была основана в 1948 г.

7.1 Основные договора по правам человека

7.1.1 АМЕРИКАНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА

Американская декларация прав и обязанностей человека была принята 2 мая 1948 г. Хотя она принималась как необязательный документ, ее характер постепенно изменился. Сегодня она считается авторитетным источником толкования “основных прав человека”, что, согласно Статье 3(1) Хартии ОАС считается одним из ключевых принципов Организации. Таким образом, Межамериканская комиссия применяет Декларацию так, как будто это обязательный для исполнению договор, что особенно важно для обеспечения защиты лиц, которыми занимается УВКБ ООН, в тех странах региона, которые не входят в Американскую конвенцию по правам человека (АСHR).

Основные особенности:

Декларация содержит гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. В ней заявляется, что каждый человек имеет право “искать и получать убежище на иностранных территориях в соответствии с законами каждой страны и международными договорами” (Статья XXVII).

Контролирующий орган:

Межамериканская комиссия по правам человека (IACmHR)

Механизмы контроля:

- *Индивидуальные иски:* IACmHR может принимать индивидуальные иски против нарушений Декларации в отношении Государств-участников ОАС, которые не являются сторонами АСНР, таких как Соединенные Штаты Америки.
- *Доклады по странам:* IACmHR публикует специальные доклады относительно общей ситуации с правами человека в Участвующих государствах и изучает конкретные проблемы прав человека. В Межамериканской системе используется такой инструмент защиты прав беженцев, как публикация докладов (см., например, Доклад по Канаде, опубликованный в 2001 г.).
- *Визиты на местах:* IACmHR практикует визиты на местах для наблюдения за общей ситуацией с правами человека в стране и расследования конкретных случаев.

7.1.2 АМЕРИКАНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, “ПАКТ САН-ХОСЕ” (АСHR)

АСHR была принята 20 ноября 1969 г. и вступила в силу 18 июля 1978 г.

Основные особенности:

Хотя АСНР, в основном, касается гражданских и политических прав, в статье 26 выражено общее обязательство Участвующих государств принимать меры, направленные на достижение полной реализации экономических, социальных и культурных прав. В Конвенции признается, что “каждый человек имеет право искать убежище и получать его на иностранной территории в соответствии с законодательством государства и международными конвенциями, если он преследуется за политические или связанные с ними обычные преступления” (Статья 22[7]). Она также устанавливает запрет на депортацию или возвращение лица, если его “на жизнь или личную свободу находится под угрозой нарушения по причине его расы, национальности, религии, социального положения или политических убеждений” (Статья 22[8]) и запрет на коллективное выдворение иностранцев (Статья 22[9]).

Контролирующие органы:

- Межамериканская комиссия по правам человека (IACmHR)
- Межамериканский суд по правам человека (IACtHR)

Механизмы контроля:

- *Подача исков между Государствами*
- *Процедура подачи индивидуальных исков*

Как отмечалось выше, в распоряжении Комиссии есть ряд механизмов, но для реализации целей Конвенции используются только два, указанные в этом разделе.

7.1.3 Дополнительный протокол к Американской конвенции по правам человека в области экономических, социальных и культурных прав: “Сан-Сальвадорский протокол”

Сан-Сальвадорский протокол был принят 17 ноября 1988 г. и вступил в силу 16 ноября 1999 г.

Основные особенности:

Участвующие государства протокола обязуются принять необходимые меры, как на национальном уровне, так и через международное сотрудничество, в частности, экономическое и техническое сотрудничество, для обеспечения полного соблюдения прав, признанных в Протоколе. Хотя в Протоколе учитывается разный уровень развития Государств и ограниченность доступных ресурсов, тем не менее, прогрессивное выполнение норм Протокола является обязательным требованием. Сан-Сальвадорский протокол содержит, в основном, те же права, что и ICESCR; однако Протокол дополняет текст ICESCR, признавая ряд прав, которые не включены в конвенцию, таких как право на

здоровую среду (Статья 11), право на создание и защиту семьи (Статья 15), права детей (Статья 16), защита пожилых людей (Статья 17), а также защиту инвалидов (Статья 18).

Контролирующие органы:

- Межамериканская комиссия по правам человека (IACmHR)
- Межамериканский суд по правам человека (IACtHR)

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности*
- *Процедура подачи индивидуальных исков:* Согласно Протоколу, индивидуальные иски принимаются только в отношении предполагаемых нарушений права на организацию и участие в профсоюзах, национальных федерациях профсоюзов или международных профсоюзных организациях (Статья 8[1][a]) и нарушений прав на образование (Статья 13).

7.1.4 МЕЖАМЕРИКАНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРЕДОТВРАЩЕНИИ ПЫТОК И НАКАЗАНИИ ЗА ИХ ПРИМЕНЕНИЕ

Конвенция была принята 9 декабря 1985 г. и вступила в силу 28 февраля 1987 г.

Основные особенности:

Конвенция расширяет положения Статьи 5 АСНР, которой запрещаются пытки и жестокое, негуманное или унижающее наказание или обращение. Она содержит более широкое определение пыток (Статья 2), чем в Статье 1 САТ, которое потенциально включает больше актов принуждения. Она прямо запрещает толкование Конвенции как ограничивающей права на убежище (Статья 15).

Контролирующий орган:

Межамериканская комиссия по правам человека (IACmHR)

Механизм контроля:

- *Механизм отчетности* (Статья 17): Государства обязуются подавать Межамериканской комиссии отчеты по всем законодательным, судебным, административным или другим мерам, которые они предпринимают в ходе реализации Конвенции (Статья 17).

7.1.5 МЕЖАМЕРИКАНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРЕДОТВРАЩЕНИИ, НАКАЗАНИИ И ИСКОРЕНЕНИИ НАСИЛИЯ НАД ЖЕНЩИНАМИ (“КОНВЕНЦИЯ БЕЛЕМ ДО ПАРА”)

Конвенция была принята 9 декабря 1985 г. и вступила в силу 2 марта 1995 г.

Основные особенности:

Участвующие государства Конвенции осуждают любые формы насилия над женщинами и соглашаются реализовать, используя все меры и без промедления, политику по предотвращению, наказанию и искоренению такого насилия. Насилием над женщинами считается любой акт или поведение “базирующееся на половой принадлежности, которое вызвало смерть или психологический вред или страдание женщин, в публичной или в частной сфере”. Это определение насилия согласно Конвенции включает насилие в семье в самом широком понимании этого слова — то есть в межличностных отношениях, независимо от того, проживает ли преступник вместе с жертвой. Оно также охватывает насилие, происходящее в общине, совершенное силами или при попустительстве Государства или его органов, независимо от места. Согласно конвенции, Участвующие государства обязуются принимать требуемые законодательные меры для предотвращения и наказания за все формы насилия над женщинами. Эта конвенция имеет особую важность для УВКБ ООН по двум дополнительным причинам: она прямо указывает, что Государства должны “особо учитывать уязвимость женщин к насилию по таким причинам, как, среди прочего, их расовое или этническое происхождение или их статус мигрантов, беженцев или перемещенных лиц” (Статья 9). Также, обязательство принимать меры по предупреждению насилия над женщинами должно рассматриваться как запрет возвращения в место, где женщина подвергается риску изнасилования, побоев или сексуального нападения в домашней среде, то есть в руки супруга или другого члена семьи, или подвергается риску сексуального нападения, пыток, торговли людьми, принудительной проституции или похищения в любом месте (Статьи 2, 4 и 7, в совокупности).

Контролирующие органы:

- Межамериканская комиссия по делам женщин
- Межамериканская комиссия по правам человека (IACmHR)
- Межамериканский суд по правам человека (IACtHR)

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности:* Государства обязаны подавать отчеты в Межамериканскую комиссию по делам женщин (Статья 10), специализированную организацию OAS, которая поддерживает и защищает права женщин в Северной и Южной Америке.
- *Процедура подачи индивидуальных исков:* любое лицо, группа лиц или юридические признанные НПО может подавать жалобы Межамериканскую комиссию по правам человека. Комиссия

рассматривает такие иски в соответствии с нормами и процедурами, установленными АСНР.

7.2 Основные правоохранительные органы

7.2.1 МЕЖАМЕРИКАНСКАЯ КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (IACmHR)

IACmHR — это квазисудебный, квазиполитический орган, созданный согласно Хартии OAS и Американской конвенции о правах человека (АСНР). Ее функции заключаются в “обеспечении уважения и защиты прав человека” в Северной и Южной Америке. Деятельность Комиссии включает: прием, изучение и расследование индивидуальных жалоб или петиций против предполагаемых нарушений прав, гарантированных американской декларацией или АСНР; передачу дел в Межамериканский суд по правам человека согласно АСНР и выступления в Суде (в случае выступления в Суде комиссия, действуя в качестве хранителя конвенции и Межамериканской системы по защите прав человека, представляет дело от своего имени, тогда как предполагаемая жертва пользуется услугами независимого адвоката, представляющего его/ее дело); затребование консультационных заключений у Суда относительно вопросов толкования АСНР; проведение визитов на местах для наблюдения за общей ситуацией с правами человека в стране или расследования отдельных случаев; публикация специальных докладов по общей ситуации с правами человека в странах – участниках, если комиссия видит в этом необходимость; и проведение исследований и публикация документации.

IACmHR состоит из семи членов, избираемых от своего имени. Заседания проводятся в Вашингтоне, округ Колумбия.

Кто может подать жалобу в Межамериканскую комиссию по правам человека?

В Статье 44 АСНР сказано, что: “Любое лицо или группа лиц или любая неправительственная организация, законно признанная в одном или нескольких государствах — членах Организации, могут направлять в Комиссию петиции, содержащие обвинения или жалобы о нарушении настоящей Конвенции каким-либо государством-участником.”

Если соответствующее Государство не ратифицировало других договоров, кроме хартии OAS, петиции, подаваемые в Комиссию, должны содержать обвинения в нарушении Американской декларации прав и обязанностей человека.

Допустимость

Исчерпание средств правовой защиты внутри страны: Комиссия может согласиться рассмотреть петицию или сообщение только после того, как “использованы и исчерпаны средства правовой защиты, предусмотренные внутренним правом, в соответствии с

общепризнанными принципами международного права”. Согласно Статье 46(2), это правило не применяется, когда “а) внутреннее законодательство соответствующего государства не предусматривает надлежащее разбирательство в целях защиты права или прав, которые якобы нарушены; b) стороне, заявившей о нарушении своего права, было отказано в доступе к средствам правовой защиты в рамках внутренней юрисдикции или ей не была предоставлена возможность полностью исчерпать эти средства; или с) имела место неоправданная задержка в достижении решения по вышеупомянутым средствам правовой защиты” (Статья 46 АСНР и Статья 31 Регламента IАСmHR).

Временной период: петиция или сообщение должно быть подано “в течение шести месяцев со дня извещения стороны, заявившей о нарушении своих прав, об окончательном решении” (Статья 46 АСНР).

Дублирование процедур на международном уровне: IАСmHR может принять петицию или сообщение, только когда “предмет петиции или сообщения не должен находиться на рассмотрении какого-либо другого международного форума урегулирования.” Согласно Статье 47, Комиссия не может принять петицию или сообщение, если “петиция или сообщение в значительной мере аналогичны петиции или заявлению, ранее рассматривавшимся Комиссией или другой международной организацией” (Статья 46 АСНР).

Временные меры: В серьезных и экстренных случаях, и если это требуется с учетом предоставленной информации, Комиссия может по своей инициативе или по просьбе стороны потребовать от Государства, которого это касается, принять меры предосторожности, чтобы предупредить непоправимый вред лицам (Статья 25 Регламента). Некоторые из этих мер запрашивались для защиты беженцев и искателей убежища (см., например, *Дело 11.661 против Государства Канады от имени господина Маникавасама Суреха*).

7.2.2 МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (IАСТНР)

Суд — это высший судебный орган, созданный согласно АСНР. Суд — это внештатный орган, заседающий в Сан-Хосе, Коста-Рика. В него входит семь судей, избираемых от своего имени на 6-летний срок. Судьи могут переизбираться по одному разу.

Суд обладает как юрисдикцией по спорам между сторонами, так и консультативной юрисдикцией.

Консультативная юрисдикция

Консультативная юрисдикция имеет несколько уникальных особенностей. Кроме Межамериканской комиссии и других уполномоченных органов ОАС, все Государства-участники ОАС имеют право обращаться за консультативными заключениями, независимо от того, являются ли они сторонами АСНР и признали ли они юрисдикцию Суда над спорами между сторонами. Кроме того, Государства-участники ОАС могут консультироваться с Судом не только по вопросу о толковании Конвенции, но также и по иным договорам, связанным с защитой прав человека в американских государствах. Они могут также консультироваться с Судом относительно совместимости их внутренних законов, законопроектов и предложенных изменений в законодательстве с АСНР или любым другим договором по правам человека (Статья 64 АСНР).

Юрисдикция по спорам между сторонами

Государство принимает юрисдикцию Суда по спорам между сторонами по своему усмотрению в момент ратификации или присоединения к АСНР или в любой момент после этого (Статья 62[1] АСНР).

Право передачи дела в Суд имеют только государства-члены и Комиссия (Статья 61[1] АСНР). Физические лица не могут подавать иски в Суд; они могут только подать жалобу в Комиссию. Суд решает только те дела, которые были рассмотрены и переданы ему комиссией. Слушание в Суде по спорам между сторонами прекращается вынесением решения, которое является окончательным и обжалованию не подлежит. Суд по просьбе любой из сторон может дать толкование любого решения (Статья 67 АСНР и Статья 46 Регламента).

Хотя решения Суда являются обязательными только для сторон дела, толкование судом прав, содержащихся в Конвенции, является официальным и имеет большее политическое значение, чем можно было бы предположить, исходя из их формального статуса.

Если Суд приходит к заключению, что было допущено нарушение Конвенции, он постановляет, что права или свободы пострадавшей стороны должны быть восстановлены, и, если применимо, что последствия мер или ситуации, составляющей нарушение, должны быть исправлены, и пострадавшей стороне должна быть выплачена компенсация. Если решением суда назначается компенсация, то Суд обычно оставляет за собой право контролировать выполнение такого решения.

Государства — участники Конвенции обязуются подчиняться решению Суда по любому делу, сторонами которого они являются.

Та часть решения, которая относится к компенсаторным убыткам, может исполняться в соответствующей стране согласно внутренней процедуре, регулирующей исполнение решений, выносимых против государства (Статья 68 АСНР).

Кто может подать жалобу в Межамериканский суд?

В Статье 61(1) АСНР сказано, что только Государства-участники АСНР и IACmHR имеют право передавать дело в Суд. Однако физические лица могут подавать иски в IACmHR (см. ниже). В ходе рассмотрения дел Судом, предполагаемые жертвы имеют право принимать участие в слушании, подавая петиции, заявления и свидетельства независимо друг от друга в ходе разбирательства. Суд также может запросить принятие временных мер (Статьи 23 и 25 Регламента).

Допустимость

Исчерпание средств правовой защиты внутри страны: Комиссия может рассмотреть иск только после того, как “использованы и исчерпаны средства правовой защиты, предусмотренные внутренним правом, в соответствии с общепризнанными принципами международного права”. Это правило не применяется, когда “а) внутреннее законодательство соответствующего государства не предусматривает надлежащее разбирательство в целях защиты права или прав, которые якобы нарушены; б) стороне, заявившей о нарушении своего права, было отказано в доступе к средствам правовой защиты в рамках внутренней юрисдикции или ей не была предоставлена возможность полностью исчерпать эти средства; или с) имела место неоправданная задержка в достижении решения по вышеупомянутым средствам правовой защиты” (Статьи 46 и 47 АСНР).

Период времени после исчерпания средств правовой защиты внутри страны: Комиссия может рассмотреть иск, если “петиция или сообщение поданы в течение шести месяцев со дня извещения стороны, заявившей о нарушении своих прав, об окончательном решении” (Статья 46 АСНР).

Дублирование процедур на международном уровне: Комиссия может принять иск, только когда “предмет петиции или сообщения не находится на рассмотрении какого-либо другого международного форума урегулирования” (Статья 46 АСНР).

Временные меры: “В крайне серьезных и экстренных случаях, а также всякий раз, когда оказывается необходимым предотвратить причинение соответствующим лицам непоправимого вреда, Суд принимает временные меры, которые он может счесть необходимыми в связи с рассматриваемыми делами. Если речь идет о тех делах, которые ему пока не представлены, он может

действовать по просьбе Комиссии” (Статья 63[2] АСНР). Суд принимал временные меры для защиты неграждан и внутренне перемещенных лиц (см., например, *Временные меры по делу гаитян и лиц гаитянского происхождения в Доминиканской Республике и Временные меры по делу общин джигуамиандо и курбарардо [Колумбия]*).

Решения суда: “Если Суд придет к выводу, что имеет место нарушение права или свободы, оградяемых настоящей Конвенцией, то он может распорядиться об обеспечении потерпевшей стороне возможности пользоваться нарушенным правом или свободой. Соответственно, он также отдает распоряжение об устранении тех последствий, которые связаны с мерой или ситуацией, являющей собой нарушение такого права или свободы, и о выплате потерпевшей стороне справедливой компенсации” (Статья 63[1] АСНР).

Обязательная сила: В Статье 68 АСНР сказано, что: “1. Государства - участники Конвенции обязуются подчиняться решению Суда по любому делу, сторонами которого они являются. 2. Та часть решения, которая относится к компенсаторным убыткам, может исполняться в соответствующей стране согласно внутренней процедуре, регулирующей исполнение решений, выносимых против государства.”

Исполнение решения Суда: Конвенция не устанавливает институциональной роли для политических органов Организации американских государств по контролю выполнения решений суда. Например, нет аналога Комитета министров Совета Европы. В АСНР только одна статья касается исполнения решений Суда. Согласно Статье 65, к каждой очередной сессии Генеральной Ассамблеи Организации американских государств Суд представляет доклад о своей работе за предыдущий год. В частности, “он указывает те дела, в связи с которыми какое-либо государство не подчинялось его решениям, и вносит соответствующие рекомендации.”

Консультативные заключения: Суд регулярно получает консультативные заключения, хотя нет конкретного положения, регулирующего их предоставление. В прошлом УВКБ ООН подавало консультативные заключения.



Глава 8 Европейская система

Европейская система включает общеевропейскую систему защиты прав человека, созданную Советом Европы, а также более узкий режим, разработанный Европейским Союзом (EU).

Основанный в 1949 г., Совет Европы — это старейшая политическая организация континентальной Европы из до сих пор существующих. Она охватывает 46 стран, включая 21 государств Центральной и Восточной Европы. Совет был создан после Второй мировой войны с целью защиты прав человека, парламентской демократии и верховенства права; разработки общеевропейских договоров для гармонизации социальных и правовых режимов участвующих государств; поддержки общеевропейской идентичности на основе общих ценностей и объединения различных стран. Сегодня Совет в основном занимается защитой прав человека, в частности, в восточноевропейских и центрально-азиатских странах с переходной экономикой. Его основным органом является Европейский суд по правам человека, заседающий в Страсбурге.

ЕС, состоящий из 25 стран, — это уникальная организация, Государства-участники которой создали совместные органы, которым они делегировали часть своего суверенитета. Так, решения по отдельным вопросам, составляющим общий интерес, принимаются или единогласно, или квалифицированным большинством голосов на сверх-национальном уровне. Это объединение суверенных полномочий, называемое “европейской интеграцией”, обеспечивает важный форум, на котором разрабатываются стандарты по правам человека и убежищу. В частности, Участвующие государства приняли Хартию основных прав, не имеющую обязательной силы. Этот акт и его роль не следует путать с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, ЕС принял несколько отдельных положений и директив по искателям убежища. Кроме краткого обзора Хартии основных прав, в этом руководстве не рассматривается политика и акты ЕС, касающиеся убежища.

8.1 Основные договора по правам человека в рамках Совета Европы

8.1.1 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕЧПР)

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕЧПР) была принята 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г.

Со временем было принято около 14 протоколов к ЕЧПР. Часть из них вносит поправки в оригинальный текст Конвенции или процедуры Конвенции; другие расширяют перечень прав человека, гарантированных этой Конвенцией.

Основные особенности:

Как и другие акты по правам человека, действие ЕСЧР распространяется на всех лиц под юрисдикцией Участвующих государств. Так, Конвенция защищает не только граждан Государства, но и всех лиц, на которых влияют действия органов власти этого Государства. Конвенция, в основном, касается гражданских и политических прав, хотя также включает право на образование и защиту имущества (Протокол № 1). ЕСЧР также доказала свою эффективность в качестве инструмента по защите прав человека искателей убежища и беженцев. Часто лица, которыми занимается УВКБ ООН, успешно апеллировали к Европейскому суду по правам человека, чтобы избежать возвращения на территории, где он могли быть подвергнуты пыткам, негуманному или унижающему обращению или наказанию, а также для защиты дополнительных прав, таких как право на воссоединение семьи, или получения процедурных гарантий в случае задержания (см. Том II). Суд принял ряд важных решений по этим вопросам, показывая связь между международными правами человека и международным правом, касающимся беженцев.

Контролирующие органы:

- Европейский суд по правам человека;
- Комитет министров, контролирующий выполнение решений Суда.

Механизмы контроля:

- *Подача исков между Государствами* (Статья 33 ЕСЧР)
- *Индивидуальные иски* (Статья 38 ЕСЧР)

8.1.1.1 ПРОТОКОЛЫ К ЕСЧР

По состоянию на май 2005 г. было принято 14 протоколов к ЕСЧР. Некоторые из них добавляют определенные права к конвенции, другие вносят изменения в механизмы контроля.

Первый протокол (1952) касается, *inter alia*, защиты имущества (Статья 1) и права на образование (Статья 2) (ETS № 9).

Четвертый протокол (1963) касается, *inter alia*, свободы передвижения (Статья 2), запрета высылки граждан (Статья 3) и запрета коллективной высылки иностранцев (Статья 4) (ETS №46).

Двенадцатый протокол (2000) вводит общее положение о недискриминации. Тогда как конвенция содержит статью, запрещающую дискриминацию только в отношении прав и свобод, установленных в Конвенции, Протокол № 12 не требует привязки

исков против дискриминации только к положениям Конвенции (ETS № 177).

Тринадцатый протокол (2002) отменяет смертную казнь во всех обстоятельствах (ETS № 187).

8.1.2 Европейская социальная хартия (ЕСХ)

Европейская социальная хартия (ЕСХ) была принята 18 октября 1961 г. и вступила в силу в феврале 1965 г.

Основные особенности:

Права по этой Хартии гарантируются только для граждан Участвующих государств и для иностранцев, “если они являются гражданами других Участвующих государств, на законных основаниях проживающих или постоянно работающих на территории Участвующего государства, которого это касается.” Европейская социальная хартия была пересмотрена в 1996 г. Со временем к Хартии было принято несколько Протоколов. ЕСХ — это так называемая конвенция “à la carte”: Участвующие государства не обязаны принимать все статьи; они могут выбрать статьи, которых они согласны придерживаться.

Контролирующие органы:

- *Комитет независимых экспертов* состоит из 9 экспертов, назначаемых на шесть лет. Его основные функции включают анализ национальных докладов Участвующих государств с целью оценки соответствия их национальных законов и практики Европейской социальной хартии. После оценки докладов комитет принимает заключения и подает их Правительственному комитету.
- *Правительственный комитет* включает представителей Участвующих государств и международных организаций работодателей и трудящихся. Его основная роль заключается в уведомлении комитета министров о случаях невыполнения Европейской социальной хартии, на основе чего будут разработаны рекомендации для отдельных Участвующих государств.

Механизмы контроля:

- *Механизм отчетности*
- *Процедура подачи коллективных исков* была установлена в Дополнительном протоколе к ЕСХ в 1995 г. Этот протокол предусматривает право международных и национальных НПО, организаций работодателей и профсоюзов подавать иски против неудовлетворительного применения Социальной Хартии.

8.1.3 Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания

Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕСРТ) была принята 26 ноября 1987 г. (ETS № 126).

Основные особенности:

ЕСРТ не содержит базовых положений относительно пыток и бесчеловечного или унижающего обращения или наказания, а также не включает определения пыток. Эти вопросы, а также рассмотрение индивидуальных жалоб, оставляется за ECHR и Европейским судом. Цель настоящей Конвенции — усилить защиту лиц, лишенных свободы, путем создания внесудебной системы по предупреждению пыток. Таким образом, Конвенция устанавливает только механизм контроля.

Контролирующий орган:

Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (СРТ): Комитет рассматривает обращения с лицами, лишенными свободы. Члены комитета могут посещать любое место, где содержатся заключенные по решению органов власти. Также Комитет может составить рекомендации о улучшении защиты от пыток и бесчеловечного или унижающего обращения или наказания. В принципе, эти визиты проводятся регулярно, но, если Комитет видит в этом необходимость, могут проводиться и *ad hoc* визиты с направлением уведомления за очень короткий срок (Статья 7[1]). Все процедуры конфиденциальны, но по требованию Государства отчет может быть обнародован. Если Сторона не вступает в сотрудничество или отказывается исправить ситуацию в свете рекомендаций Комитета, Комитет может, после предоставления Стороне возможности изложить свою позицию, принять решение большинством в две трети членов, сделать публичное заявление по ситуации в стране (Статья 10[2]). Некоторые стандарты относительно условий содержания в заключении, принятые в СРТ, касаются искателей убежища (см., например, СРТ/Inf/E [2002] 1-Rev. 2003).

Механизм контроля:

Комитет не может принимать решения по индивидуальным искам или компенсации. Это задача Европейского суда, который рассматривает дела по пыткам и бесчеловечному или унижающему обращению или наказанию согласно Статье 3 ECHR.

8.1.4 Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств

Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств была принята 1 февраля 1995 г. и вступила в силу 1 февраля 1998 г. Это первый юридически обязательный многосторонний документ по защите прав меньшинств.

Основные особенности:

Рамочная конвенция устанавливает принципы, согласно которым Государства должны защищать свои национальные меньшинства. Как вытекает из названия, конвенция по своей природе является программной и дискреционной. Обязательства, приведенные в конвенции, являются обязательствами Государств, а не обязательствами отдельных лиц или коллективными правами, Государства получают определенную свободу в реализации этих принципов.

Контролирующие органы:

- Комитет министров Совета Европы (СоЕ)
- Консультационный комитет независимых экспертов

Механизм контроля:

- *Механизм отчетности:* Государства обязаны подать первый доклад в течение одного года после вступления Конвенции в силу, и затем периодически после этого, или же по требованию Комитета министров.

8.2 Основные правозащитные органы в составе Совета Европы

8.2.1 Европейский суд по правам человека (ЕСтHR)

Европейский суд по правам человека (ЕСтHR), который заменил более раннюю двойную систему, которая состояла из комиссии и внештатного Суда, — это судебный орган, созданный согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕCHR). ЕСтHR, заседающий в Страсбурге, Франция, — это постоянный орган, который заменил внештатный Суд со вступлением в силу Протокола № 11 в 1998. ЕСтHR оказался ключевым инструментом для защиты искателей убежища и беженцев в Европе.

В ЕСтHR входит 45 судей — по одному от каждого Участвующего государства ЕCHR (Статья 20 ЕCHR).

ЕСтHR обладает и юрисдикцией по спорам между сторонами, и консультативной юрисдикцией:

Консультативная юрисдикция

В рамках консультативной юрисдикции ЕСтHR может, по запросу комитета министров, представлять свои заключения по правовым

вопросам, касающимся толкования ЕСЧР и протоколов к ней (Статьи 47, 48 и 49).

Юрисдикция по спорам между сторонами

В рамках юрисдикции по спорам между сторонами ЕСтHR проводит слушания и по индивидуальным искам, и по искам между странами. Процедура рассмотрения индивидуальных исков позволяет ЕСтHR “принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней” (Статья 34 ЕСЧР). Европейский суд может также принимать иски, поданные Участвующими государствами против других Участвующих государств по обвинению в нарушении положений (Статья 33). В отличие от ИАСтHR, ЕСтHR может организовать юридическое представительство, а также обеспечить предоставление правовой помощи (Глава X Регламента Суда).

Кто может подать иск в Европейский суд по правам человека?

Статья 34 Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней.

Допустимость

Исчерпание средств правовой защиты внутри страны: “Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права [...]” (Статья 35 ЕСЧР).

Период времени после исчерпания средств правовой защиты внутри страны: Суд может принимать дело к рассмотрению только в течение шести месяцев с даты исчерпания средств правовой защиты внутри страны (Статья 35 ЕСЧР).

Дублирование процедур: ЕСтHR не принимает к рассмотрению индивидуальную жалобу, которая “является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов” (Статья 35 ЕСЧР).

Неприемлемость: ЕСтHR объявляет неприемлемым любую жалобу, поданную в соответствии со Статьей 34, если она “является анонимной” или Суд “сочтет ее несовместимой с положениями

настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или злоупотреблением правом подачи жалобы” (Статья 35 ECHR).

Временные меры: в Регламенте Суда сказано: “1. По прошению стороны в деле или любого другого заинтересованного лица либо по своей инициативе Палата или, в соответствующих случаях, ее Председатель вправе указать сторонам на временные меры, которые, по мнению Палаты, следует предпринять в интересах сторон или надлежащего порядка проведения производства по делу в Палате” (Правило 39). Временные меры обычно вводятся в исключительных или чрезвычайных случаях, если сторона обвиняется в нарушении Статьи 3 ECHR. Временные меры имеют обязательную силу для всех сторон. До последнего времени ECtHR считал, что временные меры не имеют обязательной силы (см., например, дело *Круза Вараса и других против Швеции*), однако он изменил свое мнение. В деле *Маматкулова и Аскарлова против Турции* (2005) Суд определил, что несоблюдение Государством временных мер ограничило способность заявителя реализовать свое право на подачу индивидуального иска, предоставленного в Статье 34 Конвенции.

Консультативные заключения: согласно Статье 36 ECHR допускается подача *консультативных заключений*, и УВКБ ООН иногда прибегало к этой возможности.

Мирное урегулирование: Если ECtHR объявляет жалобу приемлемой, он предоставляет себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения по делу (Статья 38[1][b] ECHR и Правило 62 Регламента Суда).

Решения суда: Согласно Статье 41 ECHR, если Суд объявляет, что имело место нарушение ECHR, он может потребовать от Государств выплатить компенсацию и покрыть судебные расходы. Компенсация, присуждаемая Судом, всегда выплачивается в денежной форме. Окончательные решения суда имеют обязательную силу для Участвующих государств (Статья 46[1] ECHR).

8.2.2 КОМИТЕТ МИНИСТРОВ СОЕ

В Комитет входит Министр иностранных дел каждого Участвующего государства Совета Европы (СоЕ). Комитет, который является исполнительным органом СоЕ, заседает два раза в год в Страсбурге. Согласно Статье 46, Комитет осуществляет надзор за выполнением решений Суда, обращаясь с просьбой к

Государству принять меры, необходимые для выполнения решения Суда.

8.2.3 ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ СОЕ

В Парламентскую Ассамблею входит около 300 членов, которые избираются из национальных парламентов Государств-участников СоЕ. Ассамблея заседает четыре раза в год. Ассамблея и Комитет министров — это два уставных органа СоЕ. На заседаниях Ассамблеи обсуждаются международные дела и готовятся доклады по европейским вопросам. Хотя Ассамблея не имеет законодательной власти, она может подавать рекомендации для 45 правительств через Комитет министров по любому аспекту работы Совета. Комитет Парламентской Ассамблеи по вопросам миграции, беженцев и населения рассматривает вопросы, связанные с защитой искателей убежища и беженцев в Европе.

8.2.4 КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Должность комиссара по правам человека была введена в 1999 г. как несудебный орган. Роль комиссара заключается в поддержке соблюдения и полной реализации прав человека, выявлении возможных недостатков закона и практики Государств-участников СоЕ, а также в оказании помощи, по их согласию, в исправлении таких недостатков. Комиссар не рассматривает индивидуальные иски. Однако он регулярно посещает Участвующие государства и изучает положение уязвимых лиц, таких как женщины в заключении, психически больные дети, беженцы, члены ромской общины. Комиссар организует семинары и конференции с целью повышения осведомленности о правах человека и поддержания связей с другими правозащитными структурами и организациями. По результатам семинаров и визитов, организованных Комиссаром, могут приниматься Рекомендации для тех Участвующих государств, которых касается конкретная проблема. Для УВКБ ООН особенно важна *Рекомендация по правам иностранцев, желающих въехать в Государство-член Совета Европы и принудительному выполнению приказов о высылке*, принятая 7 мая 1999 г. Комиссар также может по запросу национальных органов или по собственной инициативе давать заключения относительно законопроектов или конкретных практических процедур. Эти заключения носят более технический характер, чем рекомендации.

Комиссар публикует ежегодный доклад, а также отчет после каждого официального визита в Государство-член СоЕ. Эти доклады подаются в Комитет министров и Парламентскую Ассамблею и обнародуются.

8.3 Основные инструменты Европейского Союза, связанные с правами человека

8.3.1 ХАРТИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Хартия основных прав Европейского союза была подписана и обнародована Президентами Европейского парламента, Совета и Комиссии на заседании Евросоюза в Ницце 7 декабря 2000 г. В ней описывается полный спектр гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав европейских граждан и всех лиц, проживающих в ЕС. Однако Хартия не является юридически обязательным договором.

Основные особенности:

Хартия включает права, защищенные ЕСЧР, а также некоторые дополнительные права. Для защиты беженцев и искателей убежища особое значение имеет право на убежище (Статья 18), запрет на коллективные высылки и требование защиты в случае выдворения, высылки или экстрадиции. В Статье 19(2) сказано, что *“Никто не может быть перемещен, выслан или депортирован в государство, в котором существует серьезная опасность того, что ему может быть вынесен смертный приговор, что он может подвергнуться пыткам или другим видам бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения или наказания.”* Статья 5 запрещает торговлю людьми. Хартия также включает ряд экономических, социальных и культурных прав, которых нет в ЕСЧР, таких как право на образование, включая возможность получения “бесплатного обязательного образования” (Статья 14) и ряд прав, связанных с работой.

8.4. Основные органы Европейского Союза, защищающие права человека

8.4.1 Европейский суд

Европейский суд следит за соблюдением договоров ЕС/EU Государствами-участниками. Он заседает в Люксембурге; максимальное количество членов Суда — 25 независимых судей и 8 генеральных адвокатов, которых назначают Государства-участники на 6-летний срок. Государства-участники ЕС, организации и отдельные лица могут подавать в Суд иски, касающиеся европейского права. Национальные суды могут также передавать Европейскому суду вопросы по толкованию европейского права.

8.4.2 Европейский парламент

С 1979 г. граждане Государств-участников прямо избирают членов Европейского парламента (EP) на всеобщем голосовании. После

того, как 1 мая 2004 г. в ЕУ вступили 10 новых государств, в Парламенте заседает 732 депутатов. Парламент, который проводит свои пленарные заседания поочередно в Страсбурге и Брюсселе, может проводить обсуждения и принимать решения независимо от Совета министров и Комиссии.

**ЧАСТЬ С:
УПРАЖНЕНИЯ ДЛЯ
САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ИЗУЧЕНИЯ**

ВОПРОСЫ

В этот раздел включены несколько вопросов для самостоятельного изучения. Страница с ответами прилагается в конце модуля.

1. Конвенция 1951 г. и международное право, касающееся беженцев, в целом, — единственные источники защиты, доступные для искателей убежища.

Верно Неверно

2. Каковы источники международного права?

3. Когда не допускаются оговорки к договору о правах человека?

4. Назовите четыре требования к законным ограничениям на реализацию прав человека.

5. Назовите три неотчуждаемых права.

6. Какой из этих ответов правильный? Если существует противоречие между положением по правам человека в региональном и глобальном договоре, то какое положение должно применяться:

- a. Более общее положение
- b. Более конкретное положение
- c. Необходимо обеспечить должное равновесие между двумя положениями
- d. Региональное положение
- e. Последнее положение

7. Каковы три уровня обязанностей Государства? Пожалуйста, разьясните каждый из них.

8. Международное право в области прав человека не применяется во время вооруженных конфликтов.

Верно Неверно

9. Государство-участник договора по правам человека может ссылаться на положения национального права в качестве причины невыполнения договора.

Верно Неверно

10. Экономические, социальные и культурные права не могут быть полностью обеспечены. Это цели, к которым должны стремиться Государства.

Верно Неверно

11. Назовите основное преимущество подачи иска в рамках региональной системы (Европейской или Межамериканской) по сравнению с системой ООН?

12. В Уставе ООН сказано, что поддержка соблюдения прав человека — это одна из основных целей ООН.

Верно Неверно

13. ООН признала, что гражданские и политические права — это самые важные права человека.

Верно Неверно

14. Оцените следующее заявление: “Должность Специального докладчика по пыткам была введена согласно Конвенции против пыток, и он может заниматься предполагаемыми случаями применения пыток только в странах, которые ратифицировали Конвенцию против пыток.”

Верно Неверно

15. Новый Совет по правам человека подчиняется:

- a) ECOSOC
- b) Совету безопасности
- c) Генеральной Ассамблее

16. Подкомитет по продвижению и защите прав человека состоит из представителей правительства.

Верно Неверно

17. Совет по правам человека — это договорной орган, контролирующей выполнение Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR).

Верно Неверно

18. В случае чрезвычайных обстоятельств Государство может, выполнив определенные формальные требования, сократить объем применения прав человека.

Верно Неверно

19. Назовите пять договорных органов ООН по правам человека.

20. Назовите основные различия между “механизмом” по защите прав человека, установленным Комиссией по правам человека, и договорными органами, созданными согласно договорам по правам человека.

21. Подберите самое правильное окончание к данному предложению из предложенного списка: Беженцы — это иностранцы в стране убежища...

- a. так что правительство не обязано соблюдать их права человека.
- b. но, тем не менее, в общем, согласно международному праву в области прав человека, они пользуются теми же правами и свободами, что и граждане этой страны.
- c. и оставляя свою собственную страну, они утратили большую часть своих прав...

22. Подберите самое правильное окончание к данному предложению из предложенного списка: Запрет на рабство, внесудебные убийства, пытки и геноцид в международном праве ...

- a. не нужен, так как эти нарушения происходят редко.
- b. не является абсолютным и может ограничиваться.
- c. является частью международного обычного права, а значит, имеет обязательную силу для всех Государств.

Права человека и защита беженцев

23. Подберите самое правильное окончание к данному предложению из предложенного списка: Государство может отойти от своих обязательств по правам человека ...
- a. если власти считают это необходимым.
 - b. только в случае чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации, и при условии выполнения определенных требований.
 - c. только если Государству это разрешит Совет безопасности.
24. Подберите самое правильное окончание к данному предложению из предложенного списка: Замечания общего порядка или Общие рекомендации договорных органов ООН — это “мягкое право”, так что ...
- a. они не имеют юридически обязательной силы для Участвующих государств, и Государства могут их не учитывать.
 - b. они не имеют юридически обязательной силы для Участвующих государств, но обычно они считаются авторитетными заявлениями по вопросам права и источником определенного объема и содержания прав.
 - c. они юридически обязательны, и обычно Государства их выполняют.
 - d. они юридически обязательны, но нет механизма принудительной реализации, если Государства их не выполняют.
25. Назовите три Специальных процедуры Совета по правам человека, особенно важных для работы УВКБ ООН.
26. Каковы два основных преимущества от усилий по обеспечению прав человека на региональном уровне?
27. Договоры и органы по защите прав человека, существующие на региональном уровне в Африке, Северной и Южной Америке и Европе, предусматривают право физических лиц подавать иски против нарушений прав человека.
- Верно Неверно
28. После принятия АСНР (“Пакта Сан-Хосе”), принятая ранее Американская декларация прав и обязанностей человека утратила значение.
- Верно Неверно
29. После того, как в 1998 г. вступил в силу Протокол № 11 к ЕСЧР, механизм контроля был упрощен, и Европейская комиссия по правам человека была ликвидирована.
- Верно Неверно

ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ ЧТЕНИЯ

- Alston, P. and Crawford, J., *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000.
- Andrysek, O., “Gaps in International Protection and the Potential for Redress through Individual Complaints Procedures,” *International Journal of Refugee Law*, т. 9, № 3, 1997, с. 392-414.
- Andrysek, O., “Protecting Refugees and Persons in Refugee-like Situations,” *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Alfredsson, et al. (eds), Kluwer Law International, 2001, с. 343-355.
- Bierwirth, C., “The Protection of Refugee and Asylum-Seeking Children, The Convention on the Rights of the Child and the Work of the Committee on the Rights of the Child”, *Refugee Survey Quarterly*, т. 24, № 2, 2005, с. 125-142.
- Clark, T. and Crepeau, F., “Mainstreaming Refugee Rights: The 1951 Refugee Convention and International Human Rights Law,” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1999, с. 389-410.
- Evans, M. and Murray, R., *The African Charter on Human and Peoples’ Rights*, Cambridge University Press, 2002.
- Fitzpatrick, J. (ed), *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A guide to international mechanisms and procedures*, Transnational publishers, 2002.
- Gorlick, B., “Human Rights and Refugees: Enhancing protection through international human rights law,” *The Journal of Humanitarian Assistance*. Working paper no. 30 (2000), с. 9. [Http://www.jha.ac/articles/u030.htm](http://www.jha.ac/articles/u030.htm).
- Hathaway, J., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005.
- Henckaerts, J.-M. and Doswald-Beck, L. (eds), *ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2005.
- Sepulveda M. et al., *Human Rights Reference Handbook*, University for Peace, 2004.
- Steiner, H. and Alston, P., *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, second edition, 2000.

ОТВЕТЫ

1. Неверно
2. Источники международного права — это международные договоры; международный обычай; общие принципы права; а также судебные решения и публикации экспертов (как вспомогательные материалы).
3. Если в договоре указано, что оговорки запрещены; если по договору допускаются оговорки, но оговорка не отвечает цели и задаче договора.
4. Ограничения на права человека допустимы только тогда когда они отвечают следующим требованиям: ограничения должны базироваться на законе; ограничения должны быть необходимыми; ограничения должны отвечать принципу пропорциональности; и ограничения должны быть оправданы защитой четко ограниченного набора определенных общественных интересов, таких как национальная безопасность, общественный порядок, защита здоровья или морали, а также защита прав и свобод других.
5. Примеры прав, действие которых не может ограничиваться: право на жизнь, право не подвергаться пыткам и другим формам плохого обращения; право на свободу мысли, сознания и религии; право не быть обращенным в рабство; право не быть взятым в заложники, похищенным и не содержаться в одиночном заключении.
6. (а) (более общее положение)
7. Эти три уровня: 1. Обязательство соблюдать. Этот уровень требует от Государства воздерживаться от любой меры, которая может помешать или ухудшить реализацию человеком своих прав или способность самостоятельно обеспечить выполнение этих прав. 2. Обязательство защищать: этот уровень требует от Государства предотвращать нарушения прав человека третьими сторонами. 3. Обязательство выполнять: этот уровень требует от Государства принять все меры, чтобы отдельные лица под его юрисдикцией могли удовлетворить свои базовые потребности, признанные в актах по правам человека, которые не могут быть обеспечены усилиями этих лиц самостоятельно.
8. Неверно
9. Неверно. См. Статью 27 VCLT.
10. Неверно
11. Решения регионального Суда формально обязательны для Государств – участников соответствующих договоров.
12. Верно
13. Неверно. Все права одинаково важны. Они взаимозависимы и взаимосвязаны, как указано в Венской декларации и Плане действий.
14. Неверно. Должность Специального докладчика по пыткам вводится на основе Устава.
15. с) См. Резолюцию Генеральной Ассамблеи 60/251, ОР 5(j).
16. Неверно. Подкомитет состоит из независимых экспертов.

17. Неверно. Совет по правам человека — это орган, созданный на основе Устава. Орган, контролирующий выполнение Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) называется Комитетом по правам человека.
18. Неверно
19. Пять договорных органов ООН, занимающихся правами человека: Комитет по правам человека, Комитет против пыток, Комитет по социальным, экономическим и культурным правам, Комитет по правам ребенка, Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Комитет по ликвидации расовой дискриминации.
20. Основное различие заключается в том, что договорные органы касаются только Участвующих государств договора, тогда как механизмы касаются вопросов в сфере их компетенции по каждому Государству-участнику ООН; обычно механизмы не требуют исчерпания средств правовой защиты внутри страны, как это требуется для процедур подачи исков на основании договора; и механизмы обычно разрабатываются не для защиты интересов отдельных лиц, а скорее для мониторинга соблюдения прав человека по всему миру и подготовки докладов об этом.
21. (b) Тем не менее, в общем, согласно международному праву в области прав человека, они пользуются теми же правами и свободами, что и граждане этой страны.
22. (c) Они являются частью международного обычного права, а значит, имеет обязательную силу для всех Государств.
23. (b) Только в случае чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации, и при условии выполнения определенных требований.
24. (b) Они не имеют юридически обязательной силы для Участвующих государств, но обычно они считаются авторитетными заявлениями по вопросам права и источником определенного объема и содержания прав.
25. См. подпункт 5.2.1.1.1 “Специальные процедуры”, который больше всего влияет на работу УВКБ ООН, включая процедуры по подаче экстренных заявлений.
26. Два основных преимущества усилий по обеспечению прав человека на региональном уровне: 1. Для Государств может быть легче достичь согласия по детализированным положениям благодаря общему подходу к определенным вопросам; и 2. Государства могут с большей готовностью передавать полномочия по проведению расследований и рассмотрению споров региональным органам.
27. Верно
28. Неверно
29. Верно

