

УДК 341.231.145

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ УНИВЕРСАЛЬНЫХ ВНЕДОГОВОРНЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Адалят Рагимли

Аннотация

Статья посвящена анализу системы программ, призванной наряду с соглашениями ООН по правам человека обеспечить соблюдение индивидуальных прав граждан в различных странах мира. Рассмотрены составляющие внедоговорных механизмов защиты прав человека, особенно подробно – специальные процедуры Совета по правам человека. Очерчен круг проблем, препятствующих полноценной реализации правозащитных задач специальных процедур, и выработаны рекомендации по их решению, в частности по расширению и укреплению сотрудничества между процедурами и специальными организациями внутри ООН, а также между правительствами стран и специальными процедурами.

Ключевые слова: внедоговорные механизмы, нарушение, Организация Объединенных Наций, права человека, специальные процедуры, тематические механизмы.

Установление контрольных механизмов и процедур на внедоговорной основе, то есть на основе резолюций международных организаций, – одна из наиболее значимых тенденций в развитии международной имплементации соглашений о правах человека. К ним относятся следующие механизмы: вспомогательные институты в системе ООН, «процедура 1503», тематические механизмы, Верховный комиссар ООН по правам человека и др.

В настоящей статье речь пойдет о природе и особенностях так называемых специальных процедур ООН – тематических механизмов и механизмов по странам, функционирующих в рамках «процедуры 1503», а также о проблеме повышения их эффективности в современных условиях.

Тематические механизмы – это специальные докладчики или рабочие группы, которые назначаются Советом ООН по правам человека для изучения практических проблем того или иного конкретного права или же положения прав человека в той или иной стране. Специальные докладчики и рабочие группы при выполнении своего мандата, как правило, получают информацию из различных источников. В отличие от большинства органов ООН, включая Совет по правам человека, деятельность которых во многом обусловлена политическими соображениями, тематические механизмы функционируют беспристрастно. Специальные докладчики и рабочие группы представляют ежегодные доклады в Совет ООН по правам человека. Эти доклады содержат информацию

обо всех предпринятых действиях, а также обзоры корреспонденции, детали проведенных встреч с источниками информации и правительствами, описание совершенных визитов и общие анализы и рекомендации.

«Процедура 1503» свое название получила от резолюции ЭКОСОС 1503 от 27 мая 1970 г. [1, 2]. Это довольно широко используемая процедура индивидуальных жалоб. Указанная резолюция наделяет Совет ООН по правам человека полномочием принимать от лиц, группы лиц или неправительственных организаций сообщения о грубых и систематических нарушениях прав человека и в случае надобности выносить их на обсуждение Совета. Свои замечания и предложения по этим нарушениям Совет по правам человека может включить в свой ежегодный доклад, представляемый им в Генеральную Ассамблею ООН.

Специальные процедуры, занимающие важное место среди внедоговорных механизмов, играют заметную роль в поощрении и защите основных прав и свобод человека. В своей деятельности специальные процедуры должны уделять соответствующее внимание всем видам нарушений прав человека, которые могут произойти, на основании принципов справедливости, объективности и независимости. Было бы неверно ожидать, что создание подобного механизма возможно только за счет усилий экспертов. Его создание связано с обнаружением многочисленных нарушений прав человека, незамедлительным осуществлением исследований, выполнением предложений и рекомендаций экспертов и контролем над ними, построением постоянного сотрудничества с гражданским обществом и правительственными органами на локальном, национальном, региональном и международном уровнях, просвещением субъектов права, организаций по правам человека и правительственных органов в области прав человека, обеспечением экспертов необходимой кадровой и финансовой поддержкой и др. [3, s. 114].

Усовершенствование сотрудничества между правительствами и специальными процедурами на всех уровнях имеет немаловажное значение в повышении эффективности системы специальных процедур. Это обусловлено тем, что государства являются (и должны быть) основными гарантами защиты прав человека, и по этой причине важно определение путей построения совершенного и продолжительного диалога между правительствами и специальными процедурами и установления связей с государствами, пытающимися уклониться от сотрудничества. В числе причин возникновения основных проблем в осуществлении мандатов специальных процедур можно показать очень слабое сотрудничество с некоторыми государствами, недостаточность информации, связанной со специфическими положениями, недостаток адекватных ресурсов и т. д. [4, p. 238; 5]. В этой связи в контексте реформ в ООН проводились многочисленные обсуждения, и, хотя в отчетах ряда рабочих групп нашли свое отражение соответствующие предложения, эти препятствия до сих пор не устранены [6, s. 325; 7]. Обеспечение систематических связей с государствами необходимо для эффективной деятельности специальных процедур. С этой точки зрения была бы полезной организация встреч специальных процедур с государствами в специальном сегменте в рамках Совета ООН по правам человека с привлечением неправительственных организаций.

Эффективность системы специальных процедур предполагает приглашение государствами в свою страну экспертов, своевременную реакцию на запросы, выполнение рекомендаций и другие действия. Государства должны развивать формы сотрудничества, периодически приглашать всех специальных процедур в свою страну и облегчать организацию визитов. Для эффективного осуществления мандатов специальных процедур немаловажным считается незамедлительное предоставление государствами необходимой информации, серьезное отношение к рекомендациям, адресованным им специальными процедурами, и своевременная имплементация этих рекомендаций. Кроме того, государства должны осуществлять основательные мероприятия по защите лиц, организаций или групп лиц, ведущих обмен информацией или осуществляющих сотрудничество иного вида со специальными процедурами, от принуждения, запугивания и других видов влияния.

Сотрудничество с гражданским обществом содействует осуществлению мандатов специальных процедур. По этой причине необходимо поощрять гражданское общество, и особенно неправительственные организации, на сотрудничество со специальными процедурами. Неправительственные организации играют также роль «посредника» в защите потенциальных жертв нарушений прав человека и восстановлении их прав со стороны специальных процедур. Кроме того, неправительственные организации являются одним из основных каналов доведения рекомендаций специальных процедур до широкой общественности, предоставления информации о продвижении в выполнении этих рекомендаций государствами и степени их выполнения [8, s. 79].

Центр оперативного реагирования, учрежденный с этой целью Верховным комиссариатом ООН по правам человека в 2001 г., выполняет координирующие функции по приему жалоб, поступающих в связи с нарушениями прав человека, и прочей информации. Деятельность Центра охватывает все тематические механизмы и механизмы по странам. Кроме того, Отделение специальных процедур и Координационный Комитет, учрежденные Верховным Комиссариатом в 2003 г. и 2005 г. соответственно, играют немаловажную роль в эффективной координации деятельности специальных процедур, поддержке их сотрудничества с органами ООН и прочими механизмами по правам человека и в защите прав человека на национальном уровне [9, p. 10–11]. Это, в свою очередь, создает возможности для направления внимания специальных процедур на надлежащие вопросы. Информация, полученная в результате усиления сотрудничества местных неправительственных организаций с национальными институтами по правам человека, позволит создать систему раннего предупреждения, информировать необходимые органы ООН о кризисных ситуациях и осуществить мероприятия адекватного реагирования.

Широкое распространение информации, связанной со специальными процедурами, имеет большое значение для повышения их эффективности. Хотя отчеты и официальные заявления и размещаются на интернет-сайтах, деятельность и методы работы многих независимых экспертов недостаточно освещены для общественности. Необходимо обеспечение более широкого распространения информации Верховного комиссариата ООН по правам человека, связанной со специальными процедурами, и подготовка с этой целью годовых отчетов или

годовых сборников по правам человека. В подобных годовых отчетах должна быть представлена информация по отдельным государствам о мероприятиях, осуществленных Верховным комиссариатом, о совместной деятельности специальных процедур с договорными органами в области защиты прав человека. В свое время Комиссия по правам человека (предшественница Совета ООН по правам человека) не приняла предложение о подготовке годового отчета как очень сложной обязанности, требующей больших материальных затрат [10, s. 73; 11, p. 8–13]. Подготовка годового отчета в предложенном содержании и представление этого сборника всем заинтересованным лицам, экспертам и структурам имеют большое значение с точки зрения обеспечения более глубокого ознакомления со специальными процедурами и их использования в качестве механизмов, цивилизующих международную защиту прав человека.

Обмен информацией между специализированными учреждениями ООН и специальными процедурами крайне важен, так как он создает возможности для осуществления совместной деятельности в определенных направлениях. Важным условием успешного проведения этой деятельности является расширение диалога между специализированными учреждениями ООН и специальными процедурами, который способствовал бы адекватному использованию длительной и богатой практики специализированных учреждений ООН.

Недостатки, непосредственно связанные с экономическими и финансовыми проблемами, с которыми столкнулись международные структуры, создают препятствия для эффективного, продуктивного и своевременного контроля [12, p. 162]. По причине отсутствия возможности проводить заседания через необходимые интервалы времени и кратковременности заседаний (в силу нехватки финансовых возможностей) международные правозащитные органы осуществляют свою деятельность в замедленном темпе, что уменьшает доверие по отношению к системе международного контроля в сфере прав человека. Реализация международной защиты прав человека и контроля, эффективно и своевременно функционирующего на всех стадиях, зависит от политической воли государств, желания выполнить свои обязательства и сотрудничества в этом направлении с соответствующими механизмами. Финансовые проблемы, с которыми сталкивается система специальных процедур, превратились в основную тему обсуждения на современном этапе. Хотя целый ряд существующих ныне в мире проблем в области прав человека требует учреждения новых мандатов, хорошо известно, что проведение новых специальных процедур без увеличения финансирования представляет собой дополнительное бремя для Верховного комиссариата ООН по правам человека. Осуществление каких-либо новых мероприятий, связанных со специальными процедурами, непосредственно зависит от увеличения выделенных для них финансовых средств. Ограниченность финансовых возможностей специальных процедур создает препятствия для реализации поставленных целей [13, p. 69]. Поэтому очень важно увеличение объема финансовой поддержки, выделенной специальным процедурам для устранения существующих проблем. Увеличение объема средств, выделяемых из годового бюджета ООН, обусловит изменение соотношения с использованием внебюджетных источников. Помимо незначительной помощи, оказываемой в настоящее время рядом государств для осуществления различных специфических проектов,

необходимо наличие внебюджетных доноров. С этой точки зрения увеличение объема дополнительной помощи, оказываемой различными структурами и организациями, представляет большое значение.

Для эффективной деятельности внедоговорных механизмов, основывающейся на своевременной, достоверной и полной информации, необходима поддержка со стороны национальных правозащитных механизмов. С этой целью целесообразно назначение специального национального докладчика по каждой специальной процедуре. Национальные докладчики и международные специальные докладчики могут быть избраны Советом ООН по правам человека из числа кандидатов, предложенных государствами. Расходы национальных специальных докладчиков, связанные с их деятельностью, должны быть оплачены соответствующими государствами. Институт национальных докладчиков мог бы своевременно обеспечить эффективную реализацию процесса контроля на месте, предоставляя полную и достоверную информацию по всем соответствующим вопросам. Было бы целесообразно изучение органами ООН, и особенно Верховным комиссариатом по правам человека, настоящего предложения и назначение в этой связи независимого эксперта.

Несмотря на эти и другие проблемы, внедоговорные механизмы являются одним из важных шагов, предпринятых в области международной защиты прав человека. Специальные процедуры, отличающиеся от договорных механизмов, связанных с условием ратификации и признания полномочий и ставящих интернационализацию прав человека в зависимость от национального суверенитета, вместе с некоторыми видами тематических и государственных механизмов наглядно выявляют патологию прав человека. Эти механизмы показывают, насколько уровень использования прав человека в реальности отстает от уровня их разработанности в юридической науке. В то же время они ставят все государства (в первую очередь те, что несут ответственность за реализацию универсального уважения по отношению к гуманности, и особенно правам человека) лицом к реальности, являющейся в действительности миром нарушений. Помимо этого они напоминают всем участникам международных отношений о наличии политических, экономических, социальных и культурных мероприятий, выполнение которых необходимо в условиях настоящей реальности. Обнаружение многих нарушений прав человека, неизвестных мировому сообществу, требует осуществления многостороннего и разнонаправленного сотрудничества и политики, имеющей своей целью предотвращение углубления экономического и политического неравенства. Однако социальное неравенство, все более углубляющееся в мире, показывает, что необходимые меры остаются лишь прописанными на бумаге.

Надеемся, что обсуждения специальных процедур и других механизмов, проводимые в настоящее время в рамках Совета ООН по правам человека в связи с реформами «процедуры 1503», дадут конструктивные результаты.

Summary

Adalat Rahimli. Specific Features of the Universal Non-Contractual Mechanisms of Protection of Human Rights.

The article deals with the system of programs, which is, together with the UNO human rights accords, aimed to provide the observance of individual civil rights in different countries of the world. The elements of non-contractual mechanisms of protection of human rights, the special procedures of the Human Rights Council in particular, are considered. The scope of problems, which prevent full realization of the special human rights procedures, is determined. The methods of problem solving are suggested, some of them are: the expansion and the strengthening of cooperation between the procedures and the UNO special organizations, as well as between the governments of different countries and special procedures.

Key words: non-contractual mechanisms, violation, United Nations Organization, human rights, special procedures, thematic mechanisms.

Литература

1. Human Rights Today: A United Nations Priority. – N. Y.: Department of Public Information, United Nations Publications, 1998. – 79 p.
2. Weiss N. Einführung in UN-Non-Treaty Procedures // Menschen Rechts Magazin. – 1999. – H. 4. – S. 6–11.
3. Gülmez M. İnsan haklarının uluslararası korunmasında sözleşme-dışı sistemler ve Türkiye. – Ankara, 2000.
4. Buergenthal T., Alexandre K. La protection internationale des droits de l'homme. – Strasbourg, Arlington, 1991.
5. UN Doc. A/57/387, (2002).
6. Yılmaz K., Kemal O.C. İnsan hakları hukuku alanında uluslararası mekanizmalar. – Ankara, 2005.
7. UN Doc. E/CN.4/2000/112.
8. Sur M. Sosyal hakların uluslararası alanda korunması sistemleri // İnsan Hakları Yıllığı. – 1997–1998. – Cilt. 19–20.
9. UN Doc. E/CN.4/2006/4.
10. Tarhanlı T. Birleşmiş Milletler Örgütü ve insan haklarının korunmasına ilişkin başlıca usuller. – İstanbul, 2004.
11. UN Doc. E/CN.4/2004/4.
12. Lillich R.B., Hannum H. International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice. – Boston: Little, Broun and Company, 1995. – 1160 p.
13. The UN and Human Rights 1945–1995. (United Nations Blue Book Series, V. VII). – N. Y.: Department of Public Information, United Nations Publications, 1995. – 536 p.

Поступила в редакцию
07.09.09

Рагимли Адалят – аспирант Института философии и политико-правовых исследований Национальной академии наук Азербайджана, г. Баку.

E-mail: adalat.rehimli@hotmail.com