



**ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЖАЛОБЫ ПО
НАРУШЕНИЯМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**
СПРАВОЧНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ
ПЕРСОНАЛА ОБСЕ НА МЕСТАХ

**ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЖАЛОБЫ ПО
НАРУШЕНИЯМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
СПРАВОЧНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ
ПЕРСОНАЛА ОБСЕ НА МЕСТАХ**

Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ.
Al. Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw
Poland
Интернет-адрес: www.osce.org/odihr

ОБСЕ/БДИПЧ 2004

Все права защищены. Содержание можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных или других некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ/БДИПЧ в качестве источника.

Перевод с английского: Елена Постникова

Автор дизайна: Дамла Суар, Женева, Швейцария

Отпечатано в Польше
Poligrafus Andrzej Adamiak

Издание этой книги было осуществлено при поддержке правительства Швеции.

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЖАЛОБЫ ПО НАРУШЕНИЯМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

СПРАВОЧНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ ПЕРСОНАЛА ОБСЕ НА МЕСТАХ



ОБЗОР

ОБСЕ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	1
ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И ПРЕЦЕДЕНТЫ ОБСЕ	2
НАРУШЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ГОСУДАРСТВОМ И ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ	3
ЧТО ТАКОЕ ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ЖАЛОБА?	4
МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	5
ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ИНТЕРВЬЮ	6
ПРОВЕДЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ	7
СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ	8
ОБРАЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ	9
ВМЕШАТЕЛЬСТВО ОБСЕ	10
ТЕХНИЧЕСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ	11
ОБРАЩЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ	12
РОЛЬ БДИПЧ В РАБОТЕ С ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ ЖАЛОБАМИ	13
ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА	П1
ИНФОРМАЦИЯ, КОТОРУЮ МИССИИ ДОЛЖНЫ ПОЛУЧАТЬ ПРИ ПРИНЯТИИ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБЫ	П2
ОБРАЗЕЦ БЛАНКА ДЛЯ ПОДАЧИ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБЫ	П3
ОБРАЗЦЫ ОТВЕТОВ НА ЖАЛОБЫ	П4

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	10
ВВЕДЕНИЕ	12
ЧАСТЬ I: СТРУКТУРА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЖАЛОБ	17
ГЛАВА 1 ОБСЕ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	18
1.1 ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ	20
1.2 ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ	21
1.3 ИНСТИТУТЫ	22
1.4 ОТДЕЛЕНИЯ ОБСЕ НА МЕСТАХ	23
ГЛАВА 2 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И ПРЕЦЕДЕНТЫ ОБСЕ	24
2.1 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ НОРМЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	25
2.2 ПРЕЦЕДЕНТЫ ОБСЕ	26
2.3 ОТДЕЛЕНИЯ ОБСЕ НА МЕСТАХ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЖАЛОБЫ ПО НАРУШЕНИЯМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	27
ГЛАВА 3 НАРУШЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ГОСУДАРСТВОМ И ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ	28
ЧАСТЬ II: НОРМЫ, СБОР ИНФОРМАЦИИ И СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ ОБ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЖАЛОБАХ	32
ГЛАВА 4 ЧТО ТАКОЕ ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ЖАЛОБА?	34
4.1 ПРИРОДА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЖАЛОБ	35
4.2 КАК ОБРАЩАТЬСЯ С ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБОЙ	37
ГЛАВА 5 МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	40
5.1 ПРАВО НА ЖИЗНЬ	41
5.1.1 СМЕРТНАЯ КАЗНЬ	41
5.1.2 ВНЕСУДЕБНЫЕ, СУММАРНЫЕ И ПРОИЗВОЛЬНЫЕ КАЗНИ	42
5.1.3 НАСИЛЬСТВЕННЫЕ ИСЧЕЗНОВЕНИЯ	44
5.2 ПЫТКИ	46
5.2.1 ЖЕСТОКОЕ, БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ИЛИ УНИЖАЮЩЕЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИЕ ИЛИ НАКАЗАНИЕ	47
5.3 НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН	48
5.4 СОДЕРЖАНИЕ ПОД АРЕСТОМ	49
5.4.1 ПРОИЗВОЛЬНЫЙ АРЕСТ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ	49
5.4.2 ЗАКЛЮЧЕНИЕ В ТЮРЬМУ	51
5.5 СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО	51
5.6 ТОЛЕРАНТНОСТЬ И ОТСУТСТВИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ	53
5.7 СВОБОДА МЫСЛИ, СОВЕСТИ, РЕЛИГИИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ	55
5.8 СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, СВОБОДНЫЕ СМИ И СВОБОДНЫЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ	57
5.9 СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ	57
5.10 ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ	58
ГЛАВА 6 ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ИНТЕРВЬЮ	62
6.1 О ЧЕМ НУЖНО ПОМНИТЬ ВО ВРЕМЯ ИНТЕРВЬЮ	63

	6.2	НАЧАЛО ИНТЕРВЬЮ	64
	6.3	ПРОВЕДЕНИЕ ИНТЕРВЬЮ	65
	6.4	ЗАВЕРШАЯ ИНТЕРВЬЮ	66
	6.5	НАИБОЛЕЕ УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ	67
ГЛАВА	7	ПРОВЕДЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ	68
	7.1	ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА	70
	7.2	НА МЕСТЕ ПРОИСШЕСТВИЯ	71
	7.3	МЕСТА ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ	72
	7.4	МОНИТОРИНГ СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССОВ	74
	7.4.1	ПЕРЕД НАЧАЛОМ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА	74
	7.4.2	В ЗАЛЕ СУДА	75
	7.4.3	ПО ОКОНЧАНИИ ПРОЦЕССА	75
ГЛАВА	8	СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ	76
	8.1	ОТЧЕТЫ ОБ ИНТЕРВЬЮ С ЧАСТНЫМИ ЛИЦАМИ	78
	8.2	МАТЕРИАЛЫ ДЕЛА	79
	8.3	БЕЗОПАСНОСТЬ	80
ЧАСТЬ III:		ВАРИАНТЫ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ ПО	
		ИНДИВИДУАЛЬНЫМ ЖАЛОБАМ	82
ГЛАВА	9	ОБРАЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ	84
	9.1	ИНСТИТУТЫ И ОРГАНИЗАЦИИ ВНУТРИ СТРАНЫ	85
	9.2	ПРАКТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА С ДРУГИМИ	
		ОРГАНИЗАЦИЯМИ ВНУТРИ ПРИНИМАЮЩЕЙ СТРАНЫ	87
ГЛАВА	10	ВМЕШАТЕЛЬСТВО ОБСЕ	90
	10.1	ОБРАЩЕНИЕ К ПРАВИТЕЛЬСТВУ ПРИНИМАЮЩЕЙ СТРАНЫ ...	91
	10.1.1	С КЕМ КОНТАКТИРОВАТЬ	91
	10.1.2	ПРАКТИКА ОБРАЩЕНИЯ	93
	10.2	ДРУГИЕ СПОСОБЫ ВЫРАЖЕНИЯ	
		ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ И ОБЕСПОКОЕННОСТИ	96
	10.3	УЧАСТИЕ ДРУГИХ ОРГАНОВ ОБСЕ	97
	10.4	ПУБЛИЧНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ	99
ГЛАВА	11	ТЕХНИЧЕСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ	100
ГЛАВА	12	ОБРАЩЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ	104
	12.1	МЕХАНИЗМЫ ООН	105
	12.1.1	ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ	105
	12.1.2	ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	107
	12.1.3	СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ООН	107
	12.1.4	СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ	
		ООН И ДРУГИЕ ОРГАНЫ	108
	12.2	ЕВРОПЕЙСКИЕ МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУТЫ	109
	12.3	ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ	
		ПРОБЛЕМАМИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	110
ГЛАВА	13	РОЛЬ БДИПЧ В РАБОТЕ С ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ ЖАЛОБАМИ .	112
ПРИЛОЖЕНИЕ	1	ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА	116
ПРИЛОЖЕНИЕ	2	ИНФОРМАЦИЯ, КОТОРУЮ МИССИИ ДОЛЖНЫ	
		ПОЛУЧАТЬ ПРИ ПРИНЯТИИ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБЫ	118
ПРИЛОЖЕНИЕ	3	ОБРАЗЕЦ БЛАНКА ДЛЯ ПОДАЧИ	
		ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБЫ	120
ПРИЛОЖЕНИЕ	4	ОБРАЗЦЫ ОТВЕТОВ НА ЖАЛОБЫ	124

ПРЕДИСЛОВИЕ

Одним из наиболее важных аспектов работы отделений ОБСЕ на местах является установление непосредственных контактов с людьми. Подобные контакты способствуют пониманию проблем и ожиданий населения стран, в которых ведется деятельность миссий.

Часто в миссии обращаются отдельные граждане с жалобами по поводу предполагаемых нарушений прав человека. Однако не всегда известно, как поступать с такими жалобами -- это зависит от мандата миссии, ее размера и ресурсов. Настоящее справочное пособие разработано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ для обеспечения сотрудников отделений ОБСЕ на местах практическими рекомендациями по работе с индивидуальными жалобами по нарушениям прав человека. Публикуя эту книгу, мы рады восполнить пробел, на наличие которого часто указывали миссии ОБСЕ.

Этот справочник поможет сотрудникам миссии определить, как лучше обращаться с индивидуальными жалобами по нарушению прав человека, предоставив практические рекомендации, как принимать и обрабатывать жалобы и как на них реагировать. Руководствуясь комплексной концепцией безопасности, ОБСЕ ставит в центр своего внимания понятие человека как индивида при рассмотрении вопросов, связанных с безопасностью. Защита прав человека и эффективное реагирование на их нарушение являются ключевыми элементами обеспечения безопасности человека во всем регионе действия ОБСЕ.

Помимо оказания помощи конкретным лицам, общий анализ жалоб по нарушению прав человека позволяет выявить недостатки в системе защиты прав человека внутри стран. Публикуя эту книгу которая поможет повысить компетентность сотрудников отделений ОБСЕ на местах в вопросах систематической обработки жалоб по нарушениям прав человека, БДИПЧ намерено поддержать усилия различных государств по укреплению демократии и выполнению их обязательств в сфере человеческого измерения.

БДИПЧ выражает благодарность Аннетт Лит и Питеру Айкеру, авторам этого справочного пособия, а также многим сотрудникам ОБСЕ за участие в опросе, результаты которого использовались при подготовке этой книги.

Посол Кристиан Штрохал
Директор БДИПЧ

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее справочное пособие представляет собой рекомендации по работе с жалобами по отдельным нарушениям прав человека, которые поступают в миссии ОБСЕ и другие отделения на местах.¹ Учитывая, что характер жалоб, поступающих в отделения, разнообразен, справочник не может быть исчерпывающим руководством на все случаи. Более того, он не может заменить глубинных знаний по правам человека и специальной подготовки. Напротив, он должен предоставить необходимую базовую информацию для работы с индивидуальными жалобами в отделениях ОБСЕ на местах, дать описание основных процедур и возможных мер реагирования. По возможности мы указываем, где можно найти дополнительные материалы, если таковые имеются.²

Авторы настоящего пособия исходили из того, что права человека являются неотъемлемой частью всей комплексной концепции безопасности, принятой в ОБСЕ. Все государства-участники ОБСЕ согласились принять на себя ряд обязательств по правам человека. Весь персонал ОБСЕ и все отделения ОБСЕ на местах -- вне зависимости от особенностей их мандата -- связаны этими обязательствами и должны своими действиями способствовать соблюдению и выполнению принципов и обязательств ОБСЕ. Они устанавливают общие рамки для рассмотрения индивидуальных жалоб отделениями ОБСЕ на местах.

Особенности мандата того или иного отделения ОБСЕ на местах, а также обстоятельства в принимающей стране определяют, до какой степени и как миссия должна отвечать на поступающие жалобы о нарушении прав человека. Весьма вероятно, что любое отделение ОБСЕ на местах может столкнуться с жалобами по нарушению прав человека в связи с тем, что это является частью его мандата или что отдельные лица или организации привлекли внимание миссии к этой проблеме в ходе работы в данной стране. Опыт показывает, что каждое отделение ОБСЕ на местах хотя бы время от времени получает жалобы от лиц, чьи права могли быть нарушены.

Степень участия миссии в рассмотрении подобных случаев зависит от нескольких факторов, включая размер и ресурсы самого отделения. Большие миссии, обладающие обширной сетью отделений на местах часто имеют возможность проводить наблюдение за общими тенденциями, расследовать конкретные инциденты и систематически реагировать на поступающие заявления. Небольшие отделения на местах при реагировании на поступающие жалобы обязательно будут обладать меньшими возможностями. Однако даже самые небольшие миссии имеют в своем распоряжении ряд механизмов реагирования при рассмотрении индивидуальных жалоб. Кроме того, при определенных обстоятельствах они могут запросить поддержку у других политических органов и институтов ОБСЕ.

Основываясь на исследовании деятельности небольших отделений ОБСЕ на местах, это справочное пособие заостряет внимание на специфике нарушений и ситуаций, с которыми могут столкнуться сотрудники отделений ОБСЕ.

1 Термины "миссии" и "отделения на местах" далее в справочнике используются как взаимозаменяемые по отношению ко всем учреждениям ОБСЕ на местах, включая миссии, офисы, центры, присутствия и т.п.

2 Подробнее о наблюдении за соблюдением прав человека см. *Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека*, Серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки № 7, Верховный Комиссариат ООН по правам человека.

Последующие главы представляют собой практическое руководство по рассмотрению индивидуальных жалоб отделениями ОБСЕ на местах.

ЧАСТЬ I рассказывает об основных составляющих работы отделений ОБСЕ на местах при рассмотрении проблем соблюдения прав человека; там же описано понятие человеческого измерения, принятое в ОБСЕ, и рассказано об обязательствах ОБСЕ по соблюдению прав человека. Поскольку ОБСЕ считает соблюдение прав человека ключевым элементом обеспечения безопасности, весь персонал ОБСЕ, занимающийся ведением деятельности на местах, должен быть осведомлен о проблемах прав человека и в случае необходимости готов предпринять надлежащие действия. В **Части I** рассказано о политических органах и институтах ОБСЕ, которые занимаются проблемами соблюдения прав человека, а также описаны прецеденты действия ОБСЕ в ответ на нарушения прав человека. Их деятельность распространяется не только на те страны, в которых находятся отделения ОБСЕ на местах. Права человека могут нарушаться и нарушаются во всех государствах-участниках ОБСЕ. Этот справочник также будет полезен сотрудникам неправительственных организаций (НПО), правозащитникам, государственным служащим и другим лицам.

ЧАСТЬ II дает определение нарушениям прав человека и предоставляет рекомендации по оформлению дела, интервьюированию подающего жалобу, расследованию случаев нарушения и составлению отчетов о проделанной работе. Там же рассматриваются международные нормы и нормы ОБСЕ, принятые по отношению к нескольким типам нарушений прав человека, наиболее часто встречающихся в индивидуальных жалобах, которые поступают в отделения ОБСЕ на местах.

В **ЧАСТИ III** рассматриваются меры и действия, которые отделения ОБСЕ могут предпринять на местах, если индивидуальные жалобы или серии жалоб расцениваются как заслуживающие внимания ОБСЕ. Кроме того, там описываются механизмы разрешения конфликтных ситуаций, доступные внутри принимающих стран, а также действия, которые отделения ОБСЕ на местах могут предпринять самостоятельно или направлять в другие органы ОБСЕ, и роль других международных организаций при рассмотрении индивидуальных жалоб.

Мы также рекомендуем регулярно проводить тематические учебные семинары в дополнение к использованию этого справочника.

ЧАСТЬ I

СТРУКТУРА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЖАЛОБ

ГЛАВА 1

ОБСЕ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) первой из международных организаций по безопасности признала права человека неотъемлемой частью понятия безопасности. С принятием Заключительного Акта Хельсинки в 1975 году понятие "человеческое измерение" в контексте безопасности -- по сути принципы прав человека -- было впервые включено как четко обозначенный элемент в основные положения концепции региональной безопасности наряду с военно-политическими и экономическими проблемами.³ Заключительный Акт Хельсинки признает права человека "существенным фактором мира, справедливости и благополучия, необходимых для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества" между государствами. Основные принципы Заключительного Акта Хельсинки были в дальнейшем дополнены и подкреплены многочисленными последующими соглашениями, включая встречи на высшем уровне и министерские встречи внутри ОБСЕ. Документы, подписанные на этих встречах, характеризуют права человека как ключевой элемент в работе Организации. Обязательства ОБСЕ принимаются в результате консенсуса всеми государствами-участниками, и их выполнение является политически обязательным. Это означает, что они *незамедлительно становятся обязательными* к выполнению для всех государств-участников ОБСЕ, в отличие, например, от ООН, где нормы должны быть сначала подписаны, а потом ратифицированы, прежде чем они вступят в силу.

Таким образом, важность понятия прав человека в ОБСЕ очевидна и не подвергается сомнению. Например, на одном из последних саммитов ОБСЕ в Стамбуле в 1999 году, главы государств и правительств подписали Хартию европейской безопасности, где сказано: "Мы вновь подтверждаем, что уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона занимает центральное место в принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности".⁴

Поскольку ОБСЕ понимает безопасность комплексно и включает военно-политическую и экономическую составляющие наряду с человеческим измерением в это понятие, не расставляя приоритетов, ни одно государство не может заявить, что оно сначала будет заниматься обеспечением политической и экономической безопасности и только потом решением проблем демократии и прав человека.

Более того, все государства-участники ОБСЕ согласились, что выполнение их обязательств по правам человека, данных в рамках ОБСЕ, является предметом *непосредственного и обоснованного интереса* всех государств-участников и что данные обязательства *не относятся к числу исключительно внутренних дел* отдельного государства.⁵ На саммите ОБСЕ в Стамбуле главы государств и

3 Полный текст Заключительного Акта Хельсинки доступен на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org>. Документы, содержащие соглашения по человеческому измерению, представлены в хронологическом и тематическом порядке в справочнике *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: справочное пособие* (Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2001), который также доступен в электронном виде на сайте БДИПЧ по адресу: <http://www.osce.org/odihr> и может быть найден через поиск по теме или по документам. Все документы и соглашения ОБСЕ, которые упоминаются в этой книге, доступны на этих сайтах.

4 Хартия европейской безопасности, п. 19.

5 Это соглашение наиболее четко обозначено в Преамбуле к Документу Московского совещания 1991 года.

правительств подтвердили: "Все без исключения обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, в равной мере распространяются на каждое государство-участник... Государства-участники подотчетны своим гражданам и несут ответственность друг перед другом за выполнение ими обязательств, принятых в рамках ОБСЕ. Мы рассматриваем эти обязательства как наше общее достижение и поэтому считаем, что они представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников".⁶ Таким образом, ни одно из государств-участников ОБСЕ не может уклоняться от обсуждения проблем соблюдения прав человека или утверждать, что внимание к этой проблеме является вмешательством во внутренние дела страны.

Комплексная концепция безопасности, принятая ОБСЕ, и конкретные обязательства этой организации устанавливают рамки для работы отделений ОБСЕ на местах. В этом контексте отделения ОБСЕ на местах осуществляют свои мандаты по оказанию содействия правительствам принимающих стран в решении конкретных проблем и в выполнении принятых на себя обязательств. Поскольку понятие человеческого измерения является неотъемлемой частью всей работы ОБСЕ, все отделения на местах должны своими действиями способствовать соблюдению принципов и соглашений, принятых правительствами принимающих стран в рамках ОБСЕ. Это основные положения, в рамках которых персонал отделений ОБСЕ на местах должен понимать человеческое измерение и обращаться с проблемами, связанными с человеческим измерением, включая индивидуальные жалобы по нарушениям прав человека.

1.1 ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Понятие "человеческое измерение" включает права человека и основные свободы, демократию, толерантность и верховенство закона наряду с правами национальных меньшинств, контакты между людьми и вопросы международного гуманитарного права. Государства-участники ОБСЕ в своих обязательствах по человеческому измерению согласились, что демократический плюрализм и верховенство закона являются непереносимыми условиями сохранения мира и безопасности и жизненно необходимыми для обеспечения соблюдения прав человека и основных свобод. Обязательства ОБСЕ в области прав человека расписаны широко и подробно. В некоторых случаях они выходят за рамки обязательств, принятых ООН и другими международными организациями. В последующих главах представлено краткое описание проблем, с которыми сотрудники отделений ОБСЕ на местах могут столкнуться.

ОБСЕ и ее отделения на местах играют важную роль в способствовании выполнению обязательств в области человеческого измерения посредством

⁶ Хартия европейской безопасности, п. 7.

указания на недостатки в структуре государства и его деятельности и оказания помощи в разрешении этих проблем. Отделения ОБСЕ на местах часто находятся в странах с развивающейся демократией, где нередко случается, что чиновники самого высокого уровня готовы к переменам, но в то же время другие "в системе" не приветствуют изменений. Поэтому разрешение конкретных жалоб может благотворно сказаться на положении руководства, а также меры, предпринятые для разрешения этих жалоб, могут способствовать дальнейшему реформированию системы.

ОБСЕ обладает набором механизмов, структур и возможных действий, направленных на обеспечение эффективного выполнения обязательств в области человеческого измерения. ОБСЕ принимает участие в отслеживании индивидуальных и массовых случаев предполагаемых нарушений прав человека и может вмешаться при необходимости. В отличие от других соглашений по правам человека, например Европейской Конвенции по правам человека, основные документы ОБСЕ не привели к созданию суда или какого-либо другого органа рассмотрения индивидуальных прошений с целью обеспечения выполнения обязательств ОБСЕ. Это отражает политический характер ОБСЕ и ее намерение не дублировать уже существующие механизмы. Напротив, существует ряд других способов для непосредственного рассмотрения индивидуальных случаев или же вовлечения институтов и политических органов ОБСЕ. Разумеется, эти механизмы доступны не только отделениям на местах, но также в равной степени могут быть использованы всеми государствами-участниками.

1.2 ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Человеческое измерение является неотъемлемой частью процесса политических консультаций, проходящих в рамках ОБСЕ, работы руководящих органов и отделений на местах. Начиная с 1994 года представители государств-участников ОБСЕ на регулярной основе проводят обсуждения человеческого измерения, включая случаи невыполнения обязательств по человеческому измерению, в рамках Постоянного совета. Действующий председатель ОБСЕ может проинформировать Постоянный совет о случаях предполагаемого несоблюдения обязательств по человеческому измерению на основе информации, полученной Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и отделениями ОБСЕ на местах. В Постоянном совете каждое государство-участник может поднять вопрос о положении с правами человека в целом или о конкретных случаях нарушения этих прав. Главы институтов ОБСЕ и отделений на местах регулярно представляют доклады в Постоянный совет, касающиеся проблем прав человека и конкретных

нарушений. Ежегодные совещания по человеческому измерению, дополнительные совещания по человеческому измерению и семинары по человеческому измерению предоставляют дополнительные форумы, на которых государства-участники, неправительственные организации и органы ОБСЕ могут поднимать вопросы о проблемах прав человека и рассматривать конкретные случаи нарушения этих прав в любом из 55 государств.

Помимо официальных встреч действующий председатель может непосредственно вмешиваться в расследование индивидуальных случаев нарушения и ситуаций. В некоторых случаях могут быть сделаны неофициальные дипломатические обращения к правительствам стран, но в особо серьезных ситуациях могут последовать официальные заявления. Главы институтов и отделений ОБСЕ на местах также часто официально и в частном порядке вмешиваются в расследование конкретных случаев нарушения. ОБСЕ разработала несколько специальных процедур, как например Московский⁷ механизм или меры, принятые на саммите в Стамбуле,⁸ с помощью которых государства-участники могут действовать в ответ на серьезные нарушения прав человека. Однако они пока редко применялись на практике. Часть III более подробно рассказывает о том, как органы ОБСЕ по правам человека могут помогать отделениям на местах в отслеживании индивидуальных жалоб по нарушениям прав человека.

1.3 ИНСТИТУТЫ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является главным институтом ОБСЕ, занимающимся проблемами человеческого измерения. В соответствии со своим мандатом БДИПЧ оказывает поддержку государствам-участникам в строительстве демократических институтов и в выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Оно консультирует действующего председателя и отделения ОБСЕ на местах, а также оказывает им поддержку. БДИПЧ помогает государствам-участникам в выполнении их обязательств по человеческому измерению посредством организации двусторонних встреч, выступая в качестве информационного центра при обмене информацией и оказывая поддержку отделениям на местах. В некоторых случаях БДИПЧ принимает непосредственное участие в разрешении проблем с соблюдением прав человека в какой-либо стране или занимается расследованием конкретных случаев нарушения. БДИПЧ может использовать и другие методы при расследовании нарушений, привлекая Постоянный совет, Совещания по человеческому измерению, а также делая официальные заявления.⁹

7 Московский механизм, изложенный в Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 4 октября 1991 года и упорядоченный в Документе Четвертого совещания Совета ОБСЕ в Риме от 1 декабря 1993 года, представляет собой формальный механизм организации миссий из экспертов и докладчиков для расследования нарушений прав человека в государствах-участниках ОБСЕ. Более подробная информация доступна по адресу в интернете: <http://www.osce.org/odihr>.

8 П. 36 Хартии европейской безопасности, принятой в 1999 году в Стамбуле, описывает процедуры рассмотрения вопросов, связанных с выполнением обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, которые включают направление делегаций для предоставления консультаций или отдельных представителей для сбора сведений о проблеме, или организацию заседаний Постоянного совета в расширенном составе.

9 Подробнее о мандате БДИПЧ см. документы со встреч в Хельсинки в 1992 году (Решения, Глава 6, пп. 4-6), Риме в 1993 году (Решения, Глава 4, пп. 3-4), Будапеште в 1994 году (Решения, Глава 8, пп. 8-13) и Вене в 2000 году (Решение 1, пп. 7-13).

Представитель ОБСЕ по свободе СМИ содействует соблюдению принципов и обязательств, данных в рамках ОБСЕ, по уважению свободы выражения мнения и свободы СМИ. Представитель незамедлительно реагирует на серьезные несоответствия обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и устанавливает прямые контакты с соответствующим государством-участником и другими вовлеченными сторонами. Таким образом, Представитель по свободе СМИ часто принимает участие в расследовании дел конкретных лиц, чьи права могли быть нарушены.

Верховный Комиссар по национальным меньшинствам ОБСЕ занимается своевременным предупреждением, а в случаях необходимости принятием адекватных мер, по поводу назревающих конфликтов на почве проблем национальных меньшинств. Верховный Комиссар сосредотачивает свою деятельность на обеспечении процесса обмена мнениями и на развитии сотрудничества, а также принимает конкретные меры для разрешения напряженных ситуаций и лежащих у их истоков проблем. Несмотря на то, что мандат Верховного Комиссара практически всегда имеет принципиальное значение для работы отделений ОБСЕ на местах в области человеческого измерения, он не включает работу по рассмотрению индивидуальных жалоб по нарушениям прав человека.

1.4 ОТДЕЛЕНИЯ ОБСЕ НА МЕСТАХ

Где бы ни находилось отделение ОБСЕ на местах, правительство и население этой страны должны быть осведомлены, что его деятельность ведется для реализации принципов и целей Организации и для выполнения принятых в рамках ОБСЕ обязательств. Соответственно, каждое отделение на местах несет ответственность, детально описанную в его мандате или подразумевающуюся в связи с его принадлежностью к структурам ОБСЕ, защищать и поддерживать принципы и обязательства ОБСЕ. Обеспечение соблюдения прав человека, основных свобод, демократических принципов и верховенства закона является одной из главных целей работы ОБСЕ и, следовательно, имеет ключевое значение для отделений на местах.

Глава 2

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И ПРЕЦЕДЕНТЫ ОБСЕ

Обязательства в области человеческого измерения, принятые в рамках ОБСЕ, являются по сути политическими, т.е. они не расцениваются как межгосударственные соглашения. Это означает, что для их вступления в силу не требуется ратификации. Соглашения незамедлительно становятся обязательными для выполнения всеми государствами-участниками ОБСЕ с момента их принятия. Поскольку принятые обязательства не являются юридически связывающими, не существует механизма юридического принуждения к их исполнению (каким мог бы быть, например, международный суд). Однако в распоряжении ОБСЕ имеется ряд инструментов воздействия, которые описываются далее в этой книге.

2.1 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ НОРМЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Заключительный Акт Хельсинки, являющийся учредительным документом ОБСЕ (тогда СБСЕ), в числе 10 основных принципов Организации упоминает "уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений". С момента принятия этого документа в 1975 году проводилось большое количество совещаний и встреч на высшем уровне и были приняты документы, которые дополняют и в мельчайших деталях излагают все возрастающий перечень обязательств, относящихся к человеческому измерению, такие как обязательства по гражданским, политическим, экономическим и культурным правам, верховенству закона, принципам демократии, толерантности и отсутствию дискриминации, правам национальных меньшинств и коренных народностей, миграции и международному гуманитарному праву. Перечень проблем, к которым относятся эти обязательства, продолжает увеличиваться. Например, на встрече Совета министров в Вене в 2000 году был одобрен первоначальный расширенный перечень обязательств по борьбе с торговлей людьми. Привлекает внимание то, что этот перечень позволяет ОБСЕ принимать решения в конкретных случаях при разрешении нарушений прав человека, относящихся к торговле людьми.¹⁰

Кроме того, в этой связи ОБСЕ решила включить и другие нормы прав человека в круг своих обязательств. Следующие международные документы по правам человека были отражены в различных соглашениях ОБСЕ, которая предлагает всем государствам-участникам рассмотреть возможность их подписания и ратификации:¹¹

- ▶ Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ);
- ▶ Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП);
- ▶ Международное соглашение об экономических, социальных и культурных правах (МСЭСКП);
- ▶ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ);

¹⁰ В Решении I со встречи Совета министров в 2000 году речь идет об активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми.

¹¹ Тексты документов и соглашений ООН по правам человека доступны на сайте Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека <http://www.unhchr.ch>. Европейские конвенции могут быть найдены на сайте Совета Европы <http://www.coe.int>. Женевские конвенции находятся на сайте Международного Комитета Красного Креста <http://www.icrc.org>.

- » Конвенция ООН против пыток и других видов жестокого, нечеловеческого и унижительного обращения;
- » Конвенция о правах ребенка (КПР);
- » Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД);
- » Правила ООН о минимальных стандартах обращения с заключенными и Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов;
- » Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод;
- » Европейская конвенция по предотвращению пыток и жестокого или унижающего достоинство обращения;
- » Женевские конвенции и относящиеся к ним протоколы;
- » Конвенция о статусе беженцев и относящийся к ней протокол 1967 года;
- » Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

Важно, чтобы сотрудники ОБСЕ, занимающиеся проблемами человеческого измерения, были хорошо знакомы с содержанием документов, перечисленных выше, а также располагали информацией о том, какие из этих документов были ратифицированы правительством принимающей страны.¹² Знание всех основных норм позволяет сотрудникам ОБСЕ по вопросам человеческого измерения подбирать наиболее подходящие материалы и инструменты воздействия для каждой конкретной ситуации. Как было сказано выше, все государства-участники связаны обязательствами в рамках ОБСЕ. Однако в некоторых случаях эти обязательства содержат ссылки на другие обязательные для государств-участников международные нормы и принципы, закрепленные в соответствующих документах по правам человека, как в случае с Правилами ООН о минимальных стандартах обращения с заключенными или с Кодексом ООН о поведении сотрудников правоохранительных органов.¹³

2.2 ПРЕЦЕДЕНТЫ ОБСЕ

ОБСЕ создала большое количество прецедентов по расследованию утверждений о фактах как массовых, так и индивидуальных нарушений прав человека. Разделы 1.2 и 1.3 этого справочника описывают некоторые действия, которые предпринимали органы и институты ОБСЕ в ответ на заявления о нарушении прав человека. Различные отделения ОБСЕ на местах обладают большими отделами по проблемам человеческого измерения. Действия, предпринимаемые при разрешении конкретных ситуаций, включают проведение расследования и поиск информации, взаимодействие с правительствами, обращения с призывами к освобождению заключенных, мониторинг судебных процессов, оказание помощи беженцам и

¹² Информация о состоянии ратификации различных соглашений по правам человека представлена на сайте БДИПЧ.

¹³ Итоговый документ Третьей встречи в рамках дальнейших шагов в Вене 19 января 1989 года, п. 23.3.

перемещенным лицам, выступление в качестве посредника и принятие других мер. Словом, отделения ОБСЕ на местах имеют на вооружении большое количество инструментов воздействия для разрешения индивидуальных жалоб, которые более подробно описаны в Части III.

2.3 ОТДЕЛЕНИЯ ОБСЕ НА МЕСТАХ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЖАЛОБЫ ПО НАРУШЕНИЯМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Отделения ОБСЕ на местах в разных странах организована по-разному. Они также различаются по своему масштабу. В некоторых странах в деятельности ОБСЕ принимают участие сотни международных сотрудников и целая сеть отделений на местах, чью деятельность детально описывают специальные мандаты. В других странах занято лишь небольшое количество сотрудников, чьи мандаты описаны только в общих чертах. В деятельности практически всех миссий ОБСЕ на местах принимают участие специалисты по вопросам человеческого измерения, и в мандатах всех отделений четко прописано или подразумевается деятельность в отношении человеческого измерения.¹⁴

Вне зависимости от своего размера или мандата, отделения ОБСЕ на местах на определенном этапе обладают всеми шансами столкнуться с индивидуальными жалобами по нарушениям прав человека. Их долгом является отвечать на подобные жалобы со всей серьезностью и профессионализмом, даже если их деятельность в данный момент не предполагает систематического рассмотрения конкретных случаев нарушений. Следующая глава рассматривает те типы индивидуальных нарушений прав человека, которые в прошлом чаще всего служили поводом для подачи жалоб в отделения ОБСЕ.

¹⁴ Мандаты всех отделений ОБСЕ на местах доступны по адресу: http://www.osce.org/field_activities/.

ГЛАВА 3

НАРУШЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ГОСУДАРСТВОМ И ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Согласно международному законодательству в области прав человека, государство несет ответственность за обеспечение защиты прав человека своих граждан и других лиц, находящихся под его юрисдикцией. Парижская хартия считает защиту прав человека и содействие им "первейшей обязанностью правительства".¹⁵ Государственные обязательства по выполнению международных норм прав человека можно разделить на три типа:

1. Негативные обязательства требуют от государства, его органов и служащих воздерживаться от каких-либо действий, которые нарушают международно принятые нормы прав человека или основные свободы. Примерами нарушений прав человека со стороны государства могут быть такие действия, как:

- » Произвольный арест или задержание;
- » пытки;
- » внесудебные казни.

2. Позитивные обязательства требуют от государства также обеспечения защиты прав человека и предотвращения их нарушений. Подобные обязательства требуют от государства и его служащих принятия мер, необходимых для предостережения третьих лиц от совершения нарушений прав человека, относящихся к конкретным индивидам или группам. Примерами нарушений позитивных обязательств могут быть:

- » Неспособность и/или отказ предпринимать действия, когда члены какой-либо группы (этнической группировки или службы безопасности частной организации) атакуют другие группы или отдельных граждан;
- » Неспособность и/или отказ предпринимать действия в случаях совершения насилия в отношении женщин, включая насилие в семье и/или изнасилование;
- » Неспособность и/или отказ предотвратить проявления дискриминации;
- » Неспособность и/или отказ устранить последствия нарушений прав человека, возместить ущерб и выплатить компенсации потерпевшим;
- » Неспособность и/или отказ обеспечить выполнение решений суда по поводу нарушений прав человека.

3. Нарушения третьего типа по сути являются программными. **Программные обязательства** предполагают обеспечение прав на:

- » Пищу;
- » Жилище;
- » Труд.

¹⁵ Принята на саммите СБСЕ в Париже в 1990 году.

Негосударственные организации тоже могут нарушать права человека. Примеры подобных действий, совершенных негосударственными учреждениями, включают:

- » Нарушения индивидуальных прав человека сепаратистскими формированиями, фактически осуществляющими контроль над частью территории страны;
- » Жестокое обращение со стороны вооруженных повстанческих формирований или военизированных групп, включающее совершение казней, содержание под арестом гражданского населения или совершение массовых выселений.

В основном отделения ОБСЕ получают индивидуальные жалобы по нарушениям прав человека, якобы совершенные государством. Однако в некоторых случаях поступают жалобы от отдельных граждан в связи с нарушениями, вызванными действиями негосударственных организаций. Такие нарушения часто бывает сложнее расследовать успешно.

Чтобы установить нарушение какого-либо обязательства в области человеческого измерения, необходимо:

- » Определить, какое обязательство могло быть нарушено;
- » Выяснить, действительно ли нарушение имело место.

Во время вооруженных конфликтов или чрезвычайных ситуаций государство может временно ограничить осуществление определенных прав человека, но только в пределах исключительной необходимости под давлением обстоятельств. Если о чрезвычайном положении объявлено в регионе действия ОБСЕ, государство, имеющее к этому отношение, обязано немедленно поставить в известность о произошедшем БДИПЧ.¹⁶ Важно отметить, что некоторые права являются неотъемлемыми и в этой связи не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. Примерами таких прав являются право не подвергаться пыткам и плохому обращению, запрет рабства и запрет на обратную силу закона.

¹⁶ Москва 1991, п. 28.10 и Хельсинки 1992, п. 5b.

ЧАСТЬ II

НОРМЫ, СБОР ИНФОРМАЦИИ И СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ ОБ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЖАЛОБАХ

Наличие отделения ОБСЕ в какой-либо стране отражает намерение как правительства этой страны, так и ОБСЕ обеспечить выполнение обязательств, данных в рамках ОБСЕ, и принципов этой организации. Даже если улучшение ситуации с правами человека не является отдельной частью мандата миссии, опыт показывает, что заявления о нарушении прав человека по крайней мере время от времени будут предложены вниманию миссии при ведении деятельности в какой-либо стране. Подобные заявления могут поступать от конкретных граждан, местных правозащитных организаций или из других источников. Иногда заявления поступают в письменной форме, но в некоторых случаях граждане обращаются лично к сотрудникам ОБСЕ в отделениях Организации или в других местах.

Ответные действия миссии на подобные обращения зависят от многих факторов, учитывающих характер, достоверность и степень серьезности обвинений, которые они содержат. Ответные действия миссии также зависят от ее мандата, размера и ресурсов. Отделения также должны принимать во внимание, насколько эффективно правительство принимающей страны реагирует на подобные заявления и являются ли эффективными меры, которые оно предпринимает для исправления ситуации. Некоторые отделения могут быть хорошо подготовлены к ведению ответных действий в систематическом порядке, включая расследование конкретных случаев нарушения, посещение мест лишения свободы и проведение мониторинга судебных процессов. Некоторые миссии ведут учет случаев нарушения прав человека и регулярно пополняют их перечень для обсуждения нарушений с правительством принимающей страны. Небольшие миссии могут не обладать средствами для подробного рассмотрения индивидуальных жалоб, особенно если они получают большое количество таковых. Тем не менее, даже самые скромные миссии обладают возможностью предпринимать действия в ответ на серьезные нарушения или на серии нарушений прав человека и в случае необходимости могут рассчитывать на помощь других структур ОБСЕ при рассмотрении особо серьезных ситуаций.

В любом случае отделения ОБСЕ на местах должны реагировать на индивидуальные жалобы о нарушении прав человека со всей серьезностью и профессионализмом. Если граждане, обращающиеся с жалобами в миссии ОБСЕ, не получают достойного обращения, это может подорвать доверие местного населения ко всей деятельности миссии. Первым делом необходимо внимательно выслушать сообщаемую информацию и зарегистрировать жалобу. Затем необходимо определить, касается ли это заявление нарушения какого-либо обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения или других обязательных для выполнения международных норм, принятых страной, где находится отделение. Иногда это можно выяснить без промедления, но в некоторых случаях необходимо проводить дополнительные интервью или даже расследования с целью наиболее точного определения нарушения. Последующие главы предоставляют основную информацию и рекомендации по каждой из этих проблем.

ГЛАВА 4

ЧТО ТАКОЕ ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ЖАЛОБА?

4.1 ПРИРОДА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЖАЛОБ

Индивидуальная жалоба -- это заявление о нарушении прав человека, совершенном в отношении конкретного лица или группы лиц, или о бездействии государства при нарушении прав человека со стороны негосударственных организаций.

Индивидуальные жалобы могут поступать как от заявленной жертвы нарушения (или жертв), так и от конкретного лица или организации, действующих от имени потерпевшего. Информация о конкретных случаях нарушения прав человека может поступать в отделения ОБСЕ от:

- ▶ Частных лиц, которые обращаются в отделения ОБСЕ по собственной инициативе, включая желающих дать показания по поводу обращения, которому они якобы подвергались;
- ▶ Родственников предполагаемых жертв;
- ▶ Других лиц, к которым обращаются сотрудники отделений ОБСЕ в процессе своей работы, например от авторитетных местных жителей, политических лидеров, правозащитников, адвокатов или представителей меньшинств и религиозных групп;
- ▶ Местных организаций по защите прав человека или других НПО;
- ▶ Других международных организаций и учреждений, работающих в регионе;
- ▶ Средств массовой информации;
- ▶ Других подразделений ОБСЕ.

Если подачей индивидуальной жалобы занимается не предполагаемая жертва, а кто-либо другой, важно попытаться выяснить, одобряет ли сама жертва вовлечение в дело ОБСЕ. В некоторых случаях жертвы могут опасаться дальнейших преследований или притеснений, если их дела будут рассматриваться ОБСЕ; миссии должны чутко реагировать на подобную обеспокоенность. Однако даже в таких случаях ответные действия Организации могут носить более общий характер, например обращения в правительство по поводу серии нарушений прав человека без упоминания конкретных граждан в заявлении. В других случаях, например, если место нахождения потерпевшего установить не удастся или если он содержится под арестом без права на переговоры, отношение потерпевшего к вмешательству ОБСЕ определить невозможно. В общем, наиболее целесообразным в таких серьезных случаях было бы учитывать обеспокоенность родственников потерпевшего или других лиц. Однако крайне важно, чтобы все сотрудники отделений ОБСЕ в своей работе всегда руководствовались принципом не навреди, т.е. даже если положительный исход дела не может быть обеспечен, сотрудники ОБСЕ должны стремиться к тому, чтобы их действия не вызвали негативных последствий для жертвы.

Вне зависимости от того, занимаются ли сотрудники отделений ОБСЕ на местах мониторингом и расследованием заявлений о конкретных нарушениях прав человека и докладом о них на постоянной основе, они обязаны отвечать на заявления подающих жалобы профессионально, обращаться с ними вежливо и с уважением и собирать все данные систематически. Иногда сотрудникам миссий приходится принимать заявления о нарушении прямо на месте, но бывают случаи, когда встречи и расспросы более приемлемо проводить в менее публичных условиях. (Рекомендации по проведению интервью даны в Главе 6 этого справочника.) Сотрудники отделений ОБСЕ могут получить информацию о конкретном нарушении прав человека и из других источников, например из газетной статьи или от сотрудников других дипломатических миссий, и затем принять решение о необходимости дальнейшего рассмотрения этого нарушения.

Сотрудники ОБСЕ должны быть доступны гражданам, которые хотят привлечь их внимание к жалобам по нарушению прав человека. Отделениям, которые принимают большое количество жалоб, рекомендовано учреждать специальные часы работы, когда компетентные сотрудники находятся в офисе и могут принимать заявления. Поскольку случается, что некоторые из подающих жалобы не хотят или не могут лично присутствовать в офисе ОБСЕ, важно, чтобы с сотрудниками ОБСЕ можно было контактировать и за пределами офиса. Иногда предпочтительнее встретиться с подающим жалобу в офисе местной неправительственной организации по правам человека, в офисе юриста или в другом месте, где подающий жалобу чувствует себя более комфортно.

Поскольку ресурсы большинства отделений ОБСЕ на местах при принятии ответных действий ограничены, часто бывает необходимо правильно расставлять приоритеты, на каких делах заострять внимание. Как правило, приоритетное значение имеют следующие случаи:

- » Если вмешательство требуется незамедлительно, например, когда чьей-то жизни или безопасности что-либо угрожает;
- » Если случай входит в серию схожих нарушений прав человека;
- » Если вмешательство ОБСЕ может положительно сказаться на разрешении жалобы.

4.2 КАК ОБРАЩАТЬСЯ С ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБОЙ

Обращение с конкретной жалобой зависит от характера случая, степени чувствительности ситуации, политического положения и ситуации с безопасностью в данный момент, а также от других факторов. Однако сотрудники отделений должны учитывать, что как правило, необходимо предпринимать следующие шаги:

1) Первый контакт

Как только индивид изложил жалобу, сотрудники ОБСЕ должны принять решение, целесообразно ли вмешательство миссии в рассмотрение данного случая. Если индивид излагает жалобу в устной форме, сотрудник должен внимательно слушать его и задавать предварительные вопросы, чтобы уточнить основные факты и обстоятельства. Кроме того, можно попросить подающего жалобу заполнить стандартизированную анкету (образец помещен в Приложении 3).

Если жалоба получена в письменной форме, сотрудники отделения должны внимательно изучить ее содержание. Затем они должны отправить ответ с подтверждением получения жалобы и, если это представляется возможным, приглашением подающего жалобу посетить отделение ОБСЕ лично и предоставить дополнительную информацию о произошедшем.

Вне зависимости от того, в устной или в письменной форме поступила жалоба, сотрудники ОБСЕ должны внимательно записать все детали заявления о нарушении и контактную информацию подающего. Все данные должны быть собраны в отдельную папку, которая должна храниться в закрытом и безопасном шкафу с документами.

2) Предварительная оценка

Основываясь на предоставленной информации, сотрудники отделения должны произвести предварительную оценку и определить стоит ли дело дальнейшего рассмотрения. Первым делом необходимо установить, касается ли жалоба нарушения какого-либо обязательства, данного в рамках ОБСЕ, или других международных норм по правам человека. Например, в зависимости от конкретных обстоятельств, если жалоба касается увольнения с работы потерпевшего, выселения из жилища или проблем, связанных с накоплением пенсии, это может не расцениваться как нарушение прав человека, которое должно обоснованно рассматриваться миссией. С другой стороны, если появление одного из вышеперечисленных обстоятельств связано с этнической принадлежностью потерпевшего, его религиозной или политической деятельностью, то тогда это дело может заслуживать принятия ответных действий. В Главе 5 на основе международных норм в области прав человека представлены основные рекомендации о том, какие нарушения следует расценивать как нарушения прав человека.

Как правило, лица, заявляющие о нарушении прав человека, должны использовать все доступные средства внутри страны, прежде чем обращаться за международной помощью в разрешении ситуации. Прежде чем вмешаться в дело, сотрудники отделений должны внимательно изучить, пытался ли подающий жалобу решить создавшиеся проблемы пользуясь средствами, доступными внутри страны, где могло произойти нарушение, такими как обращение в судебные инстанции, обращение за помощью к омбудсменам или пользовался другими путями. Однако при некоторых обстоятельствах отделения могут предпринимать действия вне зависимости от того, привлекались местные средства разрешения конфликта или нет. Имеются в виду случаи, когда ситуация в принимающей стране не позволяет пользоваться местными средствами разрешения конфликтов эффективно и своевременно или если эти средства недоступны или кажутся малоперспективными, а также случаи, когда поступают заявления об очень серьезных нарушениях, которые требуют незамедлительного вмешательства.

Если выясняется, что жалоба не заслуживает внимания или доверия или является обоснованной, но не затрагивает нарушений обязательств, данных в рамках ОБСЕ, или других международных норм по правам человека, подающий жалобу должен быть своевременно проинформирован об этом во избежание формирования ложного впечатления, что отделение ОБСЕ согласилось на дальнейшее рассмотрение дела. По возможности миссия должна направить жалобу подающего в другую организацию, где его жалоба может быть рассмотрена.

Если жалоба возможно заслуживает дальнейшего рассмотрения, но отделение ОБСЕ принимает предварительное решение, что оно не в состоянии вмешиваться, сотрудники отделения должны быть готовы рекомендовать подающему жалобу, какими средствами можно воспользоваться для поиска выхода из создавшегося положения. Миссия может посоветовать подающему жалобу обратиться в соответствующие правительственные инстанции, суд или другие учреждения, занимающиеся проблемами нарушения прав человека. Если в данной стране доступны бесплатные или недорогие юридические услуги, обращение к ним тоже может быть полезно. Миссиям рекомендовано собирать и систематически обновлять материалы о том, как искать выход пользуясь средствами, доступными внутри страны, и о местных ресурсах, которыми могут воспользоваться подающие жалобы. В Главах 8 и 11 представлена информация о национальных и международных структурах, в которые отделения ОБСЕ могут рекомендовать обратиться подающим жалобы.

Если сотрудники отделения принимают решение заниматься дальнейшим рассмотрением жалобы, они должны определить порядок дальнейших действий. Некоторые жалобы бывают настолько серьезными и неотложными, что отделения принимают решение предпринять действия немедленно, основываясь на первоначально предоставленной информации. Так происходит в случаях, если чья-то жизни или безопасности что-либо угрожает или если известный лидер оказывается под арестом. Однако в большинстве случаев отделениям рекомендовано собирать дополнительную информацию по данному делу, прежде

чем принимать решение о необходимости вмешательства. Подобную информацию можно получить при более подробном интервьюировании подающего жалобу или при сборе информации у свидетелей произошедшего или других лиц, знающих что-либо о случившемся, при проверке независимых источников, а также посредством наведения справок у представителей власти об инциденте и об их реакции на него. Если сотрудники отделения принимают решение проводить дальнейшее расследование или предпринимать другие действия по поводу поступившей жалобы, они должны проинформировать подающего жалобу о своих намерениях. Также, они должны потребовать от подающего жалобу ставить отделение в известность обо всех новых обстоятельствах в деле, и особенно, если ситуация вдруг разрешится положительно.

3) Следующие шаги

Последующие главы Части II должны помочь отделениям ОБСЕ на местах правильно выстраивать ответные действия по поводу поступающих жалоб, основываясь на собранной информации. Глава 5 предоставляет основную информацию по поводу обязательств ОБСЕ в области прав человека и других международных норм прав человека с целью оказать содействие сотрудникам отделений ОБСЕ при определении, затрагивает ли поступившая жалоба нарушение прав человека и заслуживает ли она принятия дальнейших действий со стороны миссии. Если отделение принимает решение о необходимости получения дополнительной информации о конкретной индивидуальной жалобе, в Главе 6 представлены рекомендации по поводу проведения интервью, в Главе 7 -- по поводу проведения расследования. На любой стадии этого процесса сотрудники отделения могут решить, что они уже обладают достаточной информацией, чтобы поднять вопрос о данном деле при контакте с представителями правительства или чтобы предпринять какие-либо другие действия. Часть III рассказывает, какие действия могут предпринимать отделения ОБСЕ.

4) Не рассматриваемые случаи

Возможно, что в некоторых случаях отделения принимают решение не рассматривать отдельные дела. Среди причин подобных решений можно выделить следующие: дело не затрагивает нарушения прав человека, мандат отделения не предусматривает рассмотрения жалобы или его ресурсы не позволяют заниматься рассмотрением или же в данной стране есть эффективные внутренние средства разрешения конфликтов, которые еще не были испробованы. Сотрудники отделения также могут прийти к выводу, что подаваемая жалоба вызывает сомнения или не заслуживает доверия, если, например, в ней обнаруживаются существенные противоречия или информация не совпадает с уже известными миссии данными, а также если возникают подозрения, что жалоба может быть политически мотивированной. В ряде случаев рассмотрением жалоб более эффективно будут заниматься другие международные организации. Например, если поступает жалоба на обращение с беженцами, рекомендуется направить подающего к местному представителю Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, а если жалоба касается обращения с заключенными, ее рассмотрением может заняться Международный Комитет Красного Креста (МККК).

ГЛАВА 5

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В этой главе собраны нормы в области прав человека, принятые в ОБСЕ и других организациях, на основе отчетов отделений ОБСЕ на местах о жалобах, с которыми они сталкиваются наиболее часто. Представленная информация не является исчерпывающей; напротив, она представляет собой общий обзор норм и включает рекомендации по поиску дополнительных материалов о проблеме. Эти материалы должны оказать содействие сотрудникам отделений ОБСЕ на местах в принятии правильных решений по поводу того, касается ли конкретная жалоба нарушения обязательств ОБСЕ или затрагивает какие-либо другие нормы в области прав человека. Более подробная информация об обязательствах ОБСЕ по поводу этих и других проблем в области прав человека размещена на интернет-сайте БДИПЧ.¹⁷ Нарушения прав человека, описанные далее, также являются нарушениями внутреннего законодательства в большинстве государств-участников ОБСЕ.

5.1 ПРАВО НА ЖИЗНЬ

5.1.1 СМЕРТНАЯ КАЗНЬ

Среди государств-участников ОБСЕ нет консенсуса по поводу запрета высшей меры наказания, однако большинство государств (43) уже полностью прекратили практику смертной казни, и только три страны в составе ОБСЕ продолжают активно приводить в исполнение приговоры. Документы ОБСЕ особо оговаривают, что приговор к смертной казни может выноситься только за самые серьезные преступления в соответствии с законом, действующим в момент совершения преступления и не противоречащим международным обязательствам. Кроме того, государства-участники ОБСЕ связаны рядом обязательств, в том числе по поводу рассмотрения вопроса о запрете смертной казни, о сотрудничестве в этой области с соответствующими организациями, по обмену информацией, касающейся применения смертной казни и об обеспечении свободного доступа к информации по поводу применения смертной казни.

В свете сказанного выше, вынесение приговора к смертной казни само по себе не является нарушением обязательств, данных в рамках ОБСЕ. Однако приговор к смертной казни будет считаться нарушением этих обязательств, а также законным поводом к подаче индивидуальной жалобы, если юридическая процедура вынесения этого приговора не отвечает строгим защитным мерам и требованиям правового порядка, содержащимся в документах ОБСЕ (см. раздел 5.5).

Кроме того, обязательства ОБСЕ включают положения Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), касающиеся справедливости правосудия, в том числе право на пересмотр судебного решения в вышестоящей

¹⁷ См. <http://www.osce.org/odihr>. Далее перейдите в раздел OSCE Human Dimension Commitments, A Reference Guide, который позволяет производить поиск по проблеме.

инстанции и право на помилование или смягчение меры наказания. МПГПП также включает положение о запрете вынесения смертного приговора в отношении беременных женщин и за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет.¹⁸

В ООН были приняты Меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорен к смертной казни, которые провозглашают:

- » Смертный приговор может быть вынесен только за особо тяжкие преступления, т.е. за преднамеренные преступления со смертельным исходом или с другими тяжелыми последствиями;
- » Приговор к смертной казни не должен выноситься тем, кто недавно стал матерью, а также лицам, потерявшим рассудок;
- » Смертный приговор может быть вынесен только в том случае, если виновность лица, обвиненного в совершении преступления, установлена на основе ясных и убедительных доказательств, не оставляющих возможности для иного толкования фактов.

Запрет на проведение смертной казни содержится во Втором факультативном протоколе к МПГПП, а также в Протоколе №6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которую должны ратифицировать все члены Совета Европы.

Индивидуальные жалобы по поводу смертных приговоров могут являться достаточным основанием для принятия ответных действий отделениями ОБСЕ на местах, если какая-либо из вышеперечисленных норм или мер была нарушена.

Более подробную информацию по поводу деятельности ОБСЕ в отношении проблемы смертной казни см. в *Смертная казнь в регионе ОБСЕ: Справочный документ 2003/1*.¹⁹

5.1.2 ВНЕСУДЕБНЫЕ, СУММАРНЫЕ И ПРОИЗВОЛЬНЫЕ КАЗНИ

Произвольными казнями считаются убийства граждан, совершенные государственными служащими или другими лицами, действующими от имени государства или с соучастием, попустительством или с согласия государства, но без прохождения всех необходимых юридических процедур.

Внесудебные, суммарные и произвольные казни происходят вне юридических процессов и признаются незаконными национальным и международным правом.

¹⁸ МПГПП, ст. 6, 14 и 15.

¹⁹ Доклад ОБСЕ/БДИПЧ на Совещании по выполнению обязательств в области человеческого измерения в октябре 2003 года можно заказать в БДИПЧ в виде книги; он также доступен на сайте БДИПЧ по адресу: <http://www.osce.org/odihr>.

Примерами подобных казней могут служить:

- ▶ Убийства, совершенные по приказу правительства или с его согласия, например "ударными батальонами", военизированными формированиями или тайной полицией;
- ▶ Убийства гражданских лиц, совершенные членами вооруженных сил в нарушение правил ведения войны;
- ▶ Смерть индивида, находящегося под надзором правоохранительных органов или другого правительственного ведомства в случае, если по факту смерти не проводится официальное расследование;
- ▶ Смерть, наступившая в результате жестокого обращения или использования силы со стороны сотрудников правоохранительных органов;
- ▶ Казни, при проведении которых правовой порядок, в особенности основные гарантии, изложенные в статьях 6, 14 и 15 МПГПП, не был соблюден.

Принципы эффективного предупреждения и расследования внесудебных, произвольных и суммарных казней, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 году, обозначают действия, которые должно предпринять правительство каждого государства для предотвращения внесудебных казней, расследования зафиксированных случаев и наказания виновных в их совершении. Эти действия включают:

- ▶ Гарантирование защиты индивидам или группам, которым угрожает смерть;
- ▶ Обеспечение содержания задержанных в известных местах заключения и предоставление точной информации их родственникам, юристам или другим лицам;
- ▶ Предоставление независимым инспекторам неограниченного доступа во все места заключения в любое время;
- ▶ Сотрудничество при проведении международного расследования;
- ▶ Проведение незамедлительных, полных и непредвзятых расследований во всех подозрительных случаях;
- ▶ Обеспечение проведения подробного вскрытия тела с целью установления, как минимум, личности умершего, причины и способа смерти;
- ▶ Защита имеющих отношение к расследованию от запугивания и отстранение от выполнения обязанностей лиц, подозреваемых в совершении преступлений;
- ▶ Информирование родственников и законных представителей умершего обо всех стадиях расследования и о проведении каких-либо слушаний, а также обеспечение возвращения им тела умершего по окончании расследования;
- ▶ Обеспечение того, чтобы все, чье соучастие в совершении данного акта было выявлено в ходе расследования, предстали перед законом, а также:

- » Утверждение обвиняемого, что при совершении казни он действовал на основании чьего-либо приказа, не является оправданием;
- » Вышестоящие служащие ответственны за поступки, совершенные их подчиненными, если у них была возможность предотвратить их действия;
- » Отказ от полного освобождения подсудимых от ответственности;
- » Своевременное предоставление справедливой и достаточной компенсации родственникам погибшего и находившимся на его иждивении.

Основными принципами ООН по применению физической силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов установлены следующие положения:

- » Поначалу должны применяться ненасильственные методы;
- » Должно быть дано предупреждение;
- » Сила должна применяться только в случаях крайней необходимости;
- » Сила может применяться только в правоохранительных целях при самообороне или при защите окружающих;
- » Никаких оправданий или исключений не может быть сделано для незаконного применения силы;
- » Применение силы должно быть всегда продиктовано законными целями;
- » Применение силы должно быть адекватным ситуации и ограниченным;
- » Нанесение физических повреждений и ранений должно быть минимизировано.

Подробнее об ограничении использования насилия сотрудниками правоохранительных органов рассказано в принятом ООН Кодексе поведения сотрудников правоохранительных органов, который обязуются соблюдать государства-участники ОБСЕ.²⁰ Внесудебные, суммарные и произвольные казни являются серьезными нарушениями прав человека. Индивидуальные жалобы на подобные нарушения квалифицируются как особо важные и как имеющие веские основания для принятия ответных действий со стороны отделений ОБСЕ на местах.

5.1.3 НАСИЛЬСТВЕННЫЕ ИСЧЕЗНОВЕНИЯ

Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений, принятая ООН в 1992 году, к жертвам насильственных исчезновений относит:

- » Задержанных должностными лицами;
- » И лиц, судьба и местонахождение которых не раскрываются, а сам факт задержания отрицается.

²⁰ Итоговый документ Третьей Встречи в рамках дальнейших шагов в Вене 19 января 1989 года, п. 23.3.

Наиболее часто насильственные исчезновения встречаются в ситуациях, когда:

- ▶ Лица подвергаются аресту, задерживаются или похищаются против их воли или каким-либо иным образом лишаются свободы должностными лицами различных звеньев и уровней правительства, организованными группами или частными лицами, действующими от имени правительства, при его прямой или косвенной поддержке, с его разрешения или согласия; и если
- ▶ Эти действия сопровождаются отказом государства сообщить о судьбе и местонахождении таких лиц или признать факт лишения их свободы.

В последние годы поступали многочисленные сообщения о насильственных исчезновениях в регионе действия ОБСЕ. Находящиеся в конфликтных и особенно в постконфликтных ситуациях страны могут столкнуться с весьма впечатляющим количеством исчезновений. В некоторых случаях судьба пропавших людей становится настолько острой политической проблемой, что может препятствовать разрешению самой конфликтной ситуации или сглаживанию разногласий. Проблема насильственных исчезновений выносилась на обсуждение ОБСЕ при проведении Встреч по человеческому измерению, в том числе и с участием супруг/супругов пропавших лиц в мероприятии.

Насильственные исчезновения являются серьезными нарушениями прав человека и заслуживают вмешательства ОБСЕ. В случаях получения жалобы на исчезновение сотрудники отделений ОБСЕ на местах должны первым делом определить, какие существующие механизмы (если таковые имеются) могут быть задействованы. В некоторых постконфликтных странах работают специальные комиссии по пропавшим без вести лицам, которые призваны заниматься расследованием конкретных случаев. Международный Комитет Красного Креста (МККК) также может быть задействован в поиске возможных решений в ситуациях с пропавшими лицами, поэтому отделения ОБСЕ на местах должны координировать свою работу с МККК на предмет, не занимается ли он уже рассмотрением данного дела.

В случае если поступает достоверная жалоба на факт насильственного исчезновения при отсутствии конфликтной ситуации в стране, сотрудники отделения должны отправить запрос в органы власти о проведении поисков пропавшего лица в официальных или неофициальных местах заключения. Если факт исчезновения подтверждается, но правительство отрицает свою причастность, отделение может потребовать проведения всестороннего и убедительного расследования исчезновения и обнародования результатов проделанной работы. Другие возможные действия описаны в Части III.

5.2 ПЫТКИ

Запрет на проведение пыток содержится во всех международных и региональных соглашениях по правам человека. ОБСЕ неоднократно связывала себя обязательством бороться за ликвидацию пыток. Например, Парижская хартия для новой Европы, принятая в 1990 году, провозглашает, что "никто не будет... подвергаться пыткам или другим видам жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинство обращения и наказания", практически слово в слово повторяя заявления, закрепленные во Всеобщей Декларации прав человека, в МПГПП и в Европейской Конвенции о защите прав человека. Итоговый документ Третьей встречи в рамках дальнейших шагов в Вене 1989 года обязывает государства-участников ОБСЕ не только запретить применение пыток или другого вида жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения и наказания, но и заставляет предпринимать эффективные законодательные, административные и судебные меры для предотвращения подобных практик и наказания виновных в их совершении.

Право не подвергаться пыткам является неотъемлемым в том смысле, что его действие не может быть приостановлено ни при каких обстоятельствах. Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению ОБСЕ подчеркивает, что "никакие исключительные обстоятельства, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение не могут служить оправданием пыток."²¹

В число основных международных документов против пыток также входят Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП) и Факультативный протокол к ней²² и Женевские конвенции. Большинство государств-участников ОБСЕ ратифицировало по крайней мере одно из этих соглашений. Важностью также обладает Европейская Конвенция по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания, на основе которой работает Комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания, обладающий мандатом на инспектирование мест лишения свободы в государствах-участниках. Протокол №1 позволяет государствам, не состоящим в Совете Европы, присоединиться к Конвенции по приглашению Совета Министров.

Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания²³ определяет пытки как действия:

²¹ Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению ОБСЕ, п. 16.3.

²² Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания описывает механизмы ведения международного и регионального мониторинга мест заключения. Его подписание началось 18 декабря 2002 года, и он еще не вступил в силу. Полный текст Конвенции и Факультативный протокол к ней можно найти на сайте <http://www.unhchr.ch>.

²³ Ст. 1.

- » Которые были совершены умышленно;
- » Государственным должностным лицом, по его приказу или с его согласия, или иным лицом, выступающим в официальном качестве;
- » Заключающиеся в причинении сильной боли или страдания, физического или нравственного, какому-либо лицу с целью:
 - » Получения каких-либо сведений или признания;
 - » Наказания;
 - » Запугивания или принуждения;
 - » И с любой другой целью, основанной на дискриминации.

Акты сексуального насилия, такие как изнасилование, обращение в сексуальное рабство и нанесение увечий сексуального характера, совершаемые государственными служащими, приравнены к пыткам и, следовательно, запрещены как международными нормами в области прав человека, так и нормами гуманитарного права. Индивидуальные жалобы на перечисленные выше акты сексуального насилия, совершенные государственными служащими, могут заслуживать принятия ответных действий со стороны отделений ОБСЕ на местах. В случаях когда акты сексуального насилия совершаются не государственными служащими, а являются индивидуальными деяниями криминального характера, государство обязано защищать жертв подобных преступлений и наказывать лиц, их совершающих. Если государство не в состоянии выполнять эти обязательства -- и в особенности, если прослеживается определенная закономерность в бездействии государства в подобных ситуациях, -- это может служить достаточным основанием для вмешательства отделения ОБСЕ в расследование данного случая.

5.2.1 ЖЕСТОКОЕ, БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ИЛИ УНИЖАЮЩЕЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИЕ ИЛИ НАКАЗАНИЕ

Международные конвенции не дают такого обширного определения жестокому, бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, как определение пыток. Конвенция против пыток описывает бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание как деяния не приравненные к пыткам. Возможно это связано с тем, что подобные действия не включают причинение сильной боли или страдания или что они не преследуют вышеперечисленные цели. Примерами действий этого рода могут послужить необоснованное использование насилия по отношению к заключенным, неприемлемые условия содержания в тюрьме или продолжительное одиночное заключение. Под обращением, унижающим человеческое достоинство, следует

понимать любое обращение, которое в значительной мере унижает индивида; такие действия не обязательно включают недопустимое физическое обращение или причинение боли.

По сути пытки, жестокое обращение, бесчеловечное обращение, унижающее человеческое достоинство обращение можно представить как прогрессию, где пытки занимают самую высокую позицию, а унижающее человеческое достоинство обращения находится в ее нижней части. Самое важное, однако, заключается в том, что любое обращение подпадающее под любую из этих категорий строго и недвусмысленно запрещено нормами международного права и обязательствами, данными государствами в рамках ОБСЕ. Поэтому любая индивидуальная жалоба, касающаяся пыток и бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, обладает особой важностью и является достаточным основанием для принятия ответных действий со стороны отделений ОБСЕ на местах.

Более детальные рекомендации по поводу действий, которые отделения ОБСЕ на местах могут предпринимать в борьбе с пытками, представлены в книге *Предупреждение пыток: Справочник для персонала ОБСЕ на местах*.²⁴

5.3 НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

Насилие в отношении женщин чаще совершается их близкими родственниками, такими как мужья и отцы, чем государственными служащими, и, соответственно, оно не попадает в категорию пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, описанных выше. Однако с 1980 года появились международные нормы, в том числе обязательства, данные в рамках ОБСЕ, которые выражают однозначное отношение к проблеме насилия в семье и к обязательствам государства по его искоренению.²⁵ Московский документ ОБСЕ четко оговаривает, что государства-участники должны "стремиться покончить со всеми формами насилия в отношении женщин... путем принятия соответствующих юридических запретов в отношении подобных действий и других соответствующих мер".²⁶ В борьбе с насилием в семье Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин рекомендует уделить внимание следующим аспектам законодательства:

- » Установление обязательной уголовной ответственности;
- » Запрещение любых форм "защиты чести" относительно совершенного акта насилия или убийства члена семьи женского пола;
- » Предоставление безопасного убежища жертвам насилия в семье и оказания им поддержки.

²⁴ Книга издана БДИПЧ в 1999 году. Ее можно заказать в БДИПЧ или найти на сайте БДИПЧ по адресу: <http://www.osce.org/odihr>.

²⁵ Московский документ, п. 40.7, Хартия европейской безопасности, п. 24.

²⁶ п. 40.7.

Культурно-исторические особенности какого-либо народа часто используются как оправдание для бесчеловечного обращения и дискриминации в отношении женщин, несмотря на принятые меры по запрещению подобного обращения, содержащиеся во многих инструментах по защите прав человека. Обязательства, данные в рамках ОБСЕ, направлены на обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин. Однако для осуществления такого равенства насилие в отношении женщин необходимо искоренить; культурно-исторические особенности не могут служить оправданием насилию. Например, Московский документ провозглашает, что полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является существенно важным элементом справедливого и демократического общества, основанного на верховенстве закона. Это означает, что стороны твердо намерены обеспечить всем гражданам равную степень защищенности со стороны судебной системой, которая выражается не только в ее законодательном аспекте.

Другие предусмотренные меры также включают оказание социальных услуг женщинам, являющимся жертвами насилия в семье, а также специальное обучение официальных лиц, участвующих в обеспечении правопорядка, обращению, отвечающему нуждам пострадавших женщин.

Если к делу о насилии в отношении женщины привлечено внимание сотрудников отделения ОБСЕ и жалоба касается преступления уголовного характера, в котором представители государства не были задействованы, государство по-прежнему несет ответственность за обеспечение защиты потерпевших и привлечение к ответственности виновных. Если в данном случае государство не выполняет этих обязательств или если прослеживается закономерность в неспособности и/или отказе государства выполнять свои обязательства при нарушениях подобного рода, жалоба может служить основанием для принятия ответных действий со стороны отделения ОБСЕ.

5.4 СОДЕРЖАНИЕ ПОД АРЕСТОМ

5.4.1 ПРОИЗВОЛЬНЫЙ АРЕСТ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во всех государствах-участниках ОБСЕ граждане могут подвергаться аресту или заключению по подозрению в совершении уголовных преступлений. Лица, задержанные представителями государства, вне зависимости от причин предварительного заключения (административного задержания, превентивного заключения под стражу, ареста -- какой бы термин ни употреблялся в данном случае) и от каких-либо обстоятельств обладают определенными правами и требуют защиты. Обязательства, данные в рамках ОБСЕ, и другие международные

нормы разъясняют, что никто не может быть подвергнут произвольному аресту или заключению.

Лишение свободы квалифицируется как произвольный арест в случае, если оно совершается сотрудниками правоохранительных органов (или другими лицами, действующими от имени государства) с использованием методов, не закрепленных в законодательстве. Кроме того, задержание может быть расценено как произвольное, если сам закон мог быть истолкован произвольно или если он применялся произвольно, а также если кто-либо был лишен свободы в результате недобросовестного судебного разбирательства.

Кроме того, в соответствии с обязательствами, данными в рамках ОБСЕ, лица, которые были задержаны или арестованы, обладают следующими правами:²⁷

- » Подвергаться гуманному обращению, уважающему человеческое достоинство;
- » Быть проинформированным на понятном задержанному языке о причинах ареста и обвинениях;
- » Быть проинформированным о своих правах, предусмотренных законодательством страны;
- » Своевременно предстать перед судом;
- » Иметь возможность воспользоваться юридической помощью по своему выбору и право на получение бесплатной юридической помощи;
- » Иметь возможность поставить в известность близких о факте ареста или заключения и о своем местонахождении;
- » Быть свободным от принуждения к совершению признания или к инкриминированию себя, а также от насильственного принуждения к даче показаний против других лиц;
- » Обладать юридически закрепленным правом на компенсацию за незаконный арест или заключение.

Аналогичные и в некоторых случаях еще более жесткие нормы содержатся и в других международных соглашениях, как МПГПП и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, выполнение которых является юридически обязательным для стран, ратифицировавших их. Существуют также и дополнительные нормы, которые определяют правила обращения с женщинами и подростками. Нарушение хотя бы одного из перечисленных выше прав приводит к появлению достаточных оснований для подачи индивидуальной жалобы.

Подробнее о заключении см. *Проблема предварительного заключения в регионе ОБСЕ*.²⁸

²⁷ См. Венский документ от 1989 года, Копенгагенский документ от 1990 года и Московский документ от 1991 года.

²⁸ Справочный документ 1999/2, сентябрь 1992 года, подготовленный для обзорной конференции ОБСЕ, доступен в БДИПЧ в виде книги или на сайте БДИПЧ: <http://www.osce.org/odihr/>.

5.4.2 ЗАКЛЮЧЕНИЕ В ТЮРЬМУ

Заключенным, т.е. признанным виновными в совершении преступления и отбывающим наказание, должен быть обеспечен пристойный и гуманный тюремный режим, отвечающий хотя бы минимальным требованиям гигиены и предоставляющий питание, одежду, место для отдыха, включающий физические упражнения и обладающий адекватными условиями содержания. В соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными нормами, заключенные обладают определенными правами, включающими:

- ▶ Право подвергаться гуманному обращению, уважающему человеческое достоинство;
- ▶ Право не подвергаться пыткам и жестокому, бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;
- ▶ Право не подвергаться дискриминации.

Нарушение этих прав и условий может являться достаточным основанием для подачи индивидуальной жалобы со стороны заключенного или лица, действующего от его имени, или группы заключенных. Однако отделения ОБСЕ на местах должны обладать информацией об участии других международных организаций (в первую очередь Международного Комитета Красного Креста) в решении проблем, касающихся условий тюремного заключения. Как правило, сотрудники отделений ОБСЕ на местах должны связываться с представителями МККК до принятия действий в отношении отдельных заключенных.

Международные нормы и правила тюремного заключения изложены подробно в Минимальных стандартных правилах ООН обращения с заключенными и в Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. БДИПЧ также опубликовало книгу *Предупреждение пыток: Справочник для персонала ОБСЕ на местах*, которая содержит подробную информацию о необходимых условиях тюремного заключения.

5.5 СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

В соответствии с обязательствами, данными в рамках ОБСЕ, каждый человек обладает правом на справедливое судебное разбирательство. Обязательства включают определенное количество специальных положений, касающихся справедливых судебных разбирательств, которые уже приводились в этой главе (Раздел 5.4.1 о произвольном аресте и предварительном заключении). В дополнение

к ним другие обязательства ОБСЕ о справедливых судебных разбирательствах выдвигают следующие требования:²⁹

- » Все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона;
- » Должны быть обеспечены независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы;
- » Нормы, касающиеся уголовного процесса, должны содержать четкое определение компетенции в отношении разбирательства и мер, которые предшествуют и сопровождают судебный процесс;
- » Судебное разбирательство должно быть публичным;
- » Любое лицо, преследуемое в судебном порядке, должно обладать правом защищать себя лично или с помощью защитника выбранного им самим;
- » Никто не может быть обвинен в совершении уголовного преступления, если оно не предусмотрено законом, который ясно и четко определяет элементы этого преступления;
- » Каждый человек считается невиновным, пока его виновность не будет доказана.

В международных соглашениях, таких как МПГПП и ЕКПЧ, существуют также и другие нормы, касающиеся справедливых судебных разбирательств. Публичное проведение судебного разбирательства предоставляет судебным наблюдателям общее право присутствовать во время слушания. В дополнение к этому главному принципу государства-участники ОБСЕ охотно согласились с фактом присутствия наблюдателей на судебных процессах, в особенности это касается участия наблюдателей от других государств-участников, представителей неправительственных организаций и других заинтересованных лиц.³⁰ Принцип присутствия наблюдателей, являющийся частью обязательств государств-участников ОБСЕ, предоставляет сотрудникам отделений ОБСЕ на местах законные основания для посещения отдельных судебных процессов, в том числе в случаях, когда к ним поступали индивидуальные жалобы по нарушению прав человека в ходе судебного разбирательства.

Однако международные соглашения допускают исключение участия общественности в отдельных судебных процессах или в некоторых частях судебных процессов по причинам морали, общественного порядка, национальной безопасности в демократическом обществе или если того требует право на сохранение тайны частной жизни участников процесса, а также по решению суда в случаях крайней необходимости и при наличии особых обстоятельств, приводящих к тому, что придание гласности процессу может навредить интересам правосудия.³¹

²⁹ См. Копенгагенский документ от 1990 года и Московский документ от 1991 года.

³⁰ Копенгагенский документ от 1990 года, п. 12.

³¹ Там же.

5.6 ТОЛЕРАНТНОСТЬ И ОТСУТСТВИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ

Обязательства, данные государствами-участниками ОБСЕ, по поводу ликвидации дискриминации являются обширными. Первые подобные обязательства были включены в Заключительный Акт Хельсинки, но впоследствии они были неоднократно в значительной степени расширены и дополнены. В Заключительном документе Третьей Встречи в рамках дальнейших шагов в Вене государства-участники приняли обязательство "обеспечивать в пределах своей территории каждому, подлежащему их юрисдикции, права человека и основных свобод без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".³² В Декларации Стамбульской Встречи на высшем уровне, принятой в 1999 году, государства-участники также связывают себя обязательством "не допускать дискриминации в каких бы то ни было формах".³³ Стамбульская формулировка, запрещающая дискриминацию "в каких бы то ни было формах", выгодно отличается от предыдущих формулировок, которые включали перечень форм дискриминации, тем самым ограничивая возможности ее интерпретации. Стамбульская формулировка, к примеру, запрещает дискриминацию на почве сексуальной ориентации.

В рамках ОБСЕ было принято большое количество обязательств, которые гарантируют, что лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь возможность осуществлять свои права человека без какой бы то ни было дискриминации.³⁴ Отдельные обязательства касаются ликвидации дискриминации против рома и синти.³⁵ Дальнейшие нормы по ликвидации дискриминации на этнической почве содержатся в Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД).

Государства-участники ОБСЕ также осуждают дискриминацию против рабочих-мигрантов.³⁶ Еще в Заключительном Акте Хельсинки они приняли ряд обязательств по ликвидации дискриминации в отношении рабочих-мигрантов, например по поводу обеспечения равноправия между рабочими-мигрантами и гражданами принимающей страны в том, что касается условий найма и труда, социального обеспечения и предоставления детям рабочих-мигрантов доступа к образованию на тех же условиях, что существуют для детей граждан принимающей страны.³⁷

Несмотря на то, что дискриминация в отношении женщин является частью общих обязательств ОБСЕ по ликвидации дискриминации, Организация приняла ряд дополнительных обязательств, которые адресованы ликвидации дискриминации в

32 П. 13.7. Положение также содержится в Ст. 2 ВДПЧ и в Ст. 2 МПГПП.

33 П. 2.

34 См. например Копенгагенский документ от 1990 года, пп. 30-40.

35 Хартия европейской безопасности, п. 20 и другие более ранние документы.

36 См. например Итоговый документ Будапештской Встречи на высшем уровне "На пути к подлинному партнерству в новую эпоху" от 1994 года, п. 30.

37 Заключительный Акт Хельсинки, раздел 6 "Экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы".

отношении женщин и направлены на установление равноправия мужчин и женщин. Наиболее подробно они изложены в Документе Московского совещания конференции по человеческому измерению от 1991 года.³⁸ В этом документе государства-участники приняли обязательство создавать условия для возникновения равенства между мужчинами и женщинами, которое будет считаться равенством не только де-юре, но и де-факто. Это означает, что для выполнения этого обязательства государство должно не только провозгласить, что мужчины и женщины обладают равными правами, но должно и создать условия, необходимые для реального осуществления этого положения. Московский документ также перечисляет меры, которые государство должно предпринять для обеспечения равных возможностей для мужчин и женщин.

В Хартии европейской безопасности от 1999 года государства-участники ОБСЕ обязуются "сделать обеспечение равенства между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью своей политики" и "принимать меры по ликвидации всех форм дискриминации женщин".³⁹

В отделения ОБСЕ на местах часто поступают индивидуальные жалобы на дискриминацию. Для определения, имела ли место дискриминация, необходимо провести следующий сравнительный анализ:

- » Существуют ли разумные и объективные критерии, объясняющие различие в отношении к разным лицам в схожих ситуациях?
- » Имеет ли это различие объективное или объяснимое отношение к целям закона и судебной практики и соответствует ли эта цель общепризнанным принципам прав человека?
- » Обладает ли закон или судебная практика дискриминационным влиянием, т.е., не скрыта ли в них дискриминация, которой регулярно подвергаются определенные группы населения в обществе?

В соответствии с международными нормами в области прав человека, так называемая программа аффирмативных действий, которая действует с целью уменьшения и ликвидации обстоятельств, приводящих к дискриминации или способствующих ее появлению, представляет собой законную систему дифференцирования. Более того, определение дискриминации не ограничивается действиями со стороны государства или от его лица. Государства обязаны предпринимать меры по устранению дискриминации в частном секторе.

Поскольку проблема дискриминации является настолько широкой и может проявляться по-разному, отделения ОБСЕ на местах должны точно оценивать свои

³⁸ Пп. 40-40.13.

³⁹ Пп. 23-24.

возможности по рассмотрению различных видов жалоб по нарушениям прав человека в этой сфере. Весьма вероятно, что даже самое большое отделение ОБСЕ будет не в состоянии рассматривать обоснованные жалобы определенного типа, например, касающиеся условий найма персонала в частной организации. Подобные дела необходимо направлять в соответствующие государственные органы данной страны для выяснения обстоятельств. Но с другой стороны, даже самые небольшие отделения должны учитывать необходимость предпринимать соответствующие действия в ответ на некоторые случаи дискриминации, например, если кандидату на выборах было произвольно отказано в регистрации из-за того, что он не говорит на национальном языке. Отделения также должны учитывать, что индивидуальные жалобы могут свидетельствовать о систематическом характере дискриминации, проявляющейся в отсутствии равных возможностей для лиц, принадлежащих к меньшинствам.

5.7 СВОБОДА МЫСЛИ, СОВЕСТИ, РЕЛИГИИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Обязательства ОБСЕ по поводу свободы мысли, совести, религии и вероисповедания были впервые изложены в Заключительном Акте Хельсинки в 1975 году и являются одними из самых долгосрочных обязательств в области человеческого измерения. В Хельсинки государства-участники ОБСЕ согласились "признавать и уважать свободу личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести". Схожие формулировки встречаются в ВДПЧ и МПГПП.

Обязательства, данные государствами-участниками в Хельсинки, были неоднократно подтверждены и значительно дополнены в последующих документах, принятых ОБСЕ, в первую очередь в Итоговом документе Третьей встречи в рамках дальнейших шагов в Вене от 1989 года.⁴⁰ Обязательства включают свободу личности выбирать и исповедовать любую религию или веру, а также менять выбранную религию или веру на какую-либо другую. Формулировка "религия или вера" подчеркивает право личности разделять и исповедовать любую веру, даже если она не признается правительством как религия. Это также означает право личности не исповедовать никакой религии.

В соответствии с обязательствами, данными в рамках ОБСЕ, правительства должны предпринимать следующие меры:

- ▶▶ Способствовать формированию климата взаимной терпимости;
- ▶▶ Признавать факты формирования религиозных сообществ по мере обращения их представителей;

⁴⁰ Пп. 16-17.

- » Уважать право этих религиозных сообществ основывать места для проведения богослужений, организовываться в соответствии со своей собственной структурой, выбирать и назначать свой персонал и принимать добровольные финансовые и прочие пожертвования;
- » Вступать в консультации с представителями других религий или другой веры;
- » Уважать право каждого давать и получать религиозное образование и признавать право родителей на обеспечение религиозного образования своих детей;
- » Разрешать подготовку религиозного персонала в соответствующих заведениях;
- » Разрешать религиозным группам приобретать, владеть, производить и распространять религиозные материалы.

Декларация ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений устанавливает дополнительные нормы по обеспечению свободы религии.

Обязательства ОБСЕ также касаются права на отказ от несения военной службы как проблемы, часто связанной со свободой совести, религии и веры. Копенгагенский документ от 1990 года заставляет государства-участники рассматривать введение альтернативной формы службы невоенного или гражданского характера, а также сделать информацию по этому поводу доступной общественности.⁴¹

Государства-участники ОБСЕ подчеркивают, что меры, принимаемые в ходе борьбы с терроризмом, не будут сказываться на выполнении их обязательств о свободе религии. Например, в Бухарестской декларации Совета министров сказано, что "борьба с терроризмом не является войной против религий или народов", в то время как Бухарестское Решение о борьбе с терроризмом повторяет, что все усилия, направленные на ведение борьбы с терроризмом, должны быть основаны на уважении прав человека. Государства-участники категорически не приемлют "отождествление терроризма с какой-либо нацией или религией".⁴²

Заявления о нарушении свободы религии и убеждений часто рассматриваются во время конференций по человеческому измерению ОБСЕ. Индивидуальные жалобы по нарушению права на свободу совести, религии или веры заслуживают рассмотрения со стороны отделений ОБСЕ на местах. В дополнение к мерам, описанным в Части III, при получении жалоб по нарушению права на свободу религиозных убеждений отделения ОБСЕ на местах могут воспользоваться поддержкой, которую оказывает БДИПЧ в рамках Консультативного совета экспертов по вопросам свободы религии и убеждений. Подобное содействие может заключаться в даче рекомендаций, проведении консультаций экспертов по поводу проблем, относящихся к свободе религиозных убеждений, с правительством принимающей страны, а также может включать участие в проектах, направленных на развитие уважения к свободе религии.⁴³

41 Пп. 18.4-18.5.

42 Подробнее об обязательствах ОБСЕ в связи с терроризмом см. Встречу Совета министров, Порто, 2002, Решение 1 "Выполнение принятых в ОБСЕ обязательств и осуществление ее деятельности по борьбе с терроризмом", и Хартию ОБСЕ по предотвращению и борьбе с терроризмом, доступные на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org>.

43 Более подробная информация размещена на сайте БДИПЧ по адресу: <http://www.osce.org/odhr/>.

5.8 СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, СВОБОДНЫЕ СМИ И СВОБОДНЫЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Государства-участники ОБСЕ согласились с тем, что "каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ".⁴⁴ В этой связи государства-участники ОБСЕ приняли обязательства:

- ▶ Уважать свободу слова и средств массовой информации, включая их право собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения;
- ▶ Не создавать условия для дискриминации независимых СМИ на предмет доступа к информации, материалам и услугам;
- ▶ Не предпринимать никаких мер, направленных на препятствование журналистов от осуществления их профессиональной деятельности;
- ▶ Не создавать условия для ограничения доступа к средствам производства печатных материалов и их использования.

Дополнительные положения по поводу свободы выражения мнения перечислены в Статье 19 МПГПП. В соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, все ограничения свободы выражения мнения должны быть установлены законом и должны соответствовать международным нормам. В МПГПП сказано, что любые ограничения могут вводиться только при необходимости обеспечения уважения прав и репутации других лиц или для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Индивидуальные жалобы по нарушениям права на свободу выражения мнения соответствуют критериям ОБСЕ для принятия ответных действий со стороны отделений на местах. Отделения должны поставить в известность Представителя ОБСЕ по свободе СМИ о подобных нарушениях, а также должны проконсультироваться с его ведомством о возможных ответных действиях.

5.9 СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Обязательства ОБСЕ и другие международные нормы гарантируют, что любой человек, пребывающий на территории какого-либо государства на законных основаниях, должен обладать правом свободного перемещения и что лица, обладающие статусом постоянного жителя, должны обладать свободой выбора места проживания в данной стране. Кроме того, каждый человек имеет право

⁴⁴ Копенгагенский документ, п. 9.1.

покинуть пределы любой страны, включая страну, гражданством которой он обладает, и право вернуться в страну, гражданином которой он является.

Беженцы, желающие вернуться в места их первоначального проживания, обладают на это правом.

Все ограничения права на свободу передвижения должны быть предусмотрены законом и допускаться только для защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, а также прав и свобод других лиц.

В последнее время ограничение на свободу передвижения в регионе ОБСЕ часто заключалось в отсутствии возможности свободного передвижения в зоне конфликтных и постконфликтных ситуаций. В некоторых случаях беженцы и внутренне перемещенные лица не имели возможности вернуться в свои дома. Деятельность сепаратистских формирований в регионе ОБСЕ также негативно сказалась на соблюдении права на свободу передвижения. В некоторых странах после отмены ограничений на свободу передвижения внутри страны сложившаяся административная практика продолжала ограничивать права граждан на свободу передвижения или выбора места жительства. Необходимость получения выездной визы в некоторых странах обычно также свидетельствует о нарушении обязательств ОБСЕ в области обеспечения права на свободу передвижения.

Многие отделения ОБСЕ на местах принимали участие в разрешении различных ситуаций, связанных с нарушением права на свободу передвижения. Индивидуальные жалобы, касающиеся какого-либо нарушения права на свободу передвижения из рассмотренных выше, соответствуют критериям ОБСЕ для принятия ответных действий со стороны отделений на местах. Если жалоба касается положения беженцев, сотрудники отделения должны координировать все возможные ответные действия с аппаратом Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.

5.10 ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ

ООН определяет "торговлю людьми" следующим образом:

- а) "торговля людьми" означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения,

мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов;

b) согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию, о которой говорится в подпункте (a) настоящей статьи, не принимается во внимание, если было использовано любое из средств воздействия, указанных в подпункте (a);

c) вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение ребенка для целей эксплуатации считаются «торговлей людьми» даже в том случае, если они не связаны с применением какого-либо из средств воздействия, указанных в подпункте (a) настоящей статьи;

d) «ребенок» означает любое лицо, не достигшее 18-летнего возраста".⁴⁵

В регионе ОБСЕ торговля людьми чаще всего связана с торговлей женщинами с целью их сексуальной эксплуатации, т.е. с насильственной проституцией. Частично подобное явление объясняется сложившейся конфликтной или постконфликтной ситуацией, а также переходным периодом в политической и экономической сферах, что было характерно для стран Центральной и Восточной Европы на протяжении последних десяти лет. В большинстве этих стран преодоление экономических трудностей переходного периода легло на плечи женщин. Дискриминация в отношении женщин и тот факт, что женщины и дети в большей степени нуждаются в таких социальных услугах, как медицина и детское воспитание, только усугубили ситуацию. В результате большое количество женщин, особенно молодых, начало искать возможности лучшей жизни за пределами их родной страны, что сделало их весьма уязвимой группой лиц для эксплуатации со стороны торговцев людьми.

ОБСЕ считает торговлю людьми "вопиющим нарушением прав человека и серьезным преступлением"⁴⁶ и ни в коем случае не сводит его к тем странам, где работают отделения ОБСЕ на местах. Государства-участники ОБСЕ обязаны прекратить все формы торговли людьми и должны использовать подход, основанный на соблюдении прав человека, для решения этой проблемы. В особенности они должны принимать меры, включая законодательные, для защиты прав человека жертв подобных преступлений и для обеспечения того, что жертвы торговли людьми не предстали перед правосудием по той лишь причине, что они были проданы.

⁴⁵ Ст. 3, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятый в декабре 2000 года в Палермо.

⁴⁶ Венская встреча Совета министров от 2000 года, Решение 1, п. 1.

Венская встреча Совета министров, прошедшая в 2000 году, уполномочивает отделения ОБСЕ на местах заниматься рассмотрением индивидуальных жалоб, касающихся торговли людьми.⁴⁷ Она признает, что "деятельность ОБСЕ на местах, осуществляемая в рамках законов принимающих стран, может вносить в борьбу с торговлей людьми ценный вклад, в том числе в виде регулярного наблюдения, представления отчетов и содействия государственным органам, в частности, путем стимулирования диалога и обеспечения связи между правительствами и неправительственными организациями и институтами при принятии решений по конкретным случаям торговли людьми".⁴⁸

⁴⁷ Решение 1.

⁴⁸ П. 12. В Решении также перечислены и другие обязательства и виды деятельности, относящиеся к проблеме торговли людьми.

В ОБСЕ были разработаны рекомендации для сотрудников отделений ОБСЕ на местах, которые должны выполняться в соответствии с мандатом и ресурсами отделения.⁴⁹ Они предоставляют основную информацию о том, какие действия могут предпринимать отделения на местах при рассмотрении случаев торговли людьми. Рекомендации предусматривают следующие положения:

- ▶ Отделения на местах должны рассматривать проблемы, связанные с торговлей людьми, как предмет, заслуживающий включения в регулярные отчеты. Кроме того, отделения на местах совместно с правительством принимающей страны должны разработать специальные процедуры для информирования правоохранительных органов данной страны о конкретных фактах торговли людьми или о подозрениях на совершение подобных преступлений;
- ▶ Отделения на местах могут также участвовать в координации работы необходимого и своевременного реагирования на не требующие отлагательства случаи торговли людьми в тесном сотрудничестве с правительством принимающей страны, другими международными организациями и НПО;
- ▶ Если сотрудники отделения сталкиваются с вероятным случаем торговли людьми, их ответные действия могут включать:
 - ▶ Выяснение всех обстоятельств и заявлений при учете сохранения безопасности предполагаемой жертвы;
 - ▶ Оказание содействия жертвам в получении убежища и необходимых услуг;
 - ▶ Оказание содействия жертвам в получении юридической помощи, включая обеспечение особой защиты в соответствии со статусом свидетелей преступления;
 - ▶ Ведение переговоров с сотрудниками консульских учреждений и пограничных служб с целью получения необходимых для совершения поездки документов, в том числе удостоверяющих личность, для обеспечения безопасного и добровольного возвращения жертв;
 - ▶ Ведение наблюдения за последствиями конкретных случаев и составление отчетов о них с согласия жертв преступлений с целью предотвращения повторных случаев у самой жертвы и своевременного привлечения к ответственности виновных, а также для способствования реинтеграции жертвы торговли людьми в общество.

⁴⁹ Рекомендации ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми были изданы совместно аппаратами Генерального секретаря и Директора БДИПЧ 18 июня 2001 года для всех отделений ОБСЕ. Полный текст рекомендаций размещен на сайте БДИПЧ по адресу: <http://www.osce.org/odihr/>.

ГЛАВА 6

ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ИНТЕРВЬЮ

Если отделение ОБСЕ на местах расценивает, что поступившая жалоба о нарушении прав человека соответствует критериям, необходимым для принятия ответных действий, его дальнейшие шаги по поводу данной жалобы могут быть различными. Некоторые из этих действий уже были описаны в данном справочнике при рассмотрении различных типов нарушения прав человека, но подробнее о них будет рассказано в Части III. В некоторых случаях индивидуальная жалоба, переданная в письменной форме или в ходе беседы, с самого начала может носить срочный характер, привлекать внимание и заслуживать доверие, так что сотрудники отделения могут принять решение о принятии немедленных действий, не прибегая к сбору дополнительной информации. Например, это может произойти, когда есть вероятность, что жизни или безопасности человека что-либо угрожает, или когда отделение уже обладает информацией о рассматриваемом инциденте из независимых источников (СМИ или др.), а также если жалоба исходит от источника, пользующегося полным доверием миссии.

Однако в большинстве случаев отделение может посчитать необходимым или желательным провести поиск дополнительной информации по поводу поступившей индивидуальной жалобы. Это может быть связано с тем, что первоначальная информация оказалась недостаточно ясной, полной или точной, а также в случаях, когда источник является новым для данного отделения или его достоверность вызывает сомнения. В подобных ситуациях проведение интервью с подающим жалобу может оказаться полезным для работы отделения. В других случаях в отделение может непосредственно обратиться человек, желающий подать индивидуальную жалобу. При возникновении вышеперечисленных обстоятельств сотрудники отделений ОБСЕ могут столкнуться с необходимостью проведения интервью.

6.1 О ЧЕМ НУЖНО ПОМНИТЬ ВО ВРЕМЯ ИНТЕРВЬЮ

Есть некоторые вещи, о которых интервьюер должен помнить в течение всего интервью. Бывают случаи, когда интервьюируемые оказываются недостаточно надежными, потому что они удерживают информацию, относящуюся к нарушению, чтобы избежать болезненных воспоминаний, чувства унижения, стыда. Они также могут испытывать затруднения при попытках вспомнить некоторые подробности того, что им пришлось пережить, и путать место и время различных событий. По мере того как интервьюируемый проникается доверием к сотрудникам отделения, он может добавлять подробности в свой рассказ.

Иногда интервьюируемые могут преувеличивать некоторые детали своего рассказа, потому что им кажется, что они должны излагать его подробнейшим образом, чтобы произвести должное впечатление и вызвать доверие. В других случаях интервьюируемые могут говорить неправду или намеренно вводить в заблуждение. Если у сотрудника возникает подозрение, что происходит нечто подобное, необходимо сформулировать вопрос иначе и вежливо указать на несоответствия, но ни в коем случае нельзя обижать интервьюируемого или вступать с ним в конфронтацию. Необходимо избегать конфронтационного или провокационного стиля ведения интервью на всех этапах.

Необходимо иметь в виду политическую позицию интервьюируемого, а также предубеждения, которые могут повлиять на его заявление. Это может отразиться на том, что он скажет и о чем умолчит. Например, интервьюируемый может неохотно делиться информацией о нарушениях, совершенных организациями или политическими партиями, с которыми он связан.

6.2 НАЧАЛО ИНТЕРВЬЮ

Начало интервью является самым важным моментом, когда устанавливается атмосфера доверия между интервьюером и интервьюируемым с целью обеспечения эффективного общения на протяжении всего интервью.

Интервью должны проводиться наедине с интервьюируемым в условиях строгой конфиденциальности, т.е. в отдельном помещении или в отдаленном от посторонних месте. Предпочтительнее проводить интервью тет-а-тет за исключением случаев, когда интервьюируемый настаивает на присутствии третьего лица. Если для проведения интервью требуются услуги переводчика, интервьюер должен задавать вопросы и слушать ответы глядя прямо на собеседника, чтобы присутствие переводчика ощущалось минимально.

Начните интервью с максимальным уважением, по возможности используя фразы на местном языке и принятые в данном регионе формы приветствия. Представьтесь и опишите, чем вы занимаетесь в отделении. Объясните, в чем состоит мандат отделения и какую роль оно играет в стране, какими полномочиями оно обладает и где его возможности ограничены. Избежать возникновения преувеличенных ожиданий является особо важным. Не давайте потерпевшему или свидетелю ложных или вызывающих неправильное впечатление гарантий. Не ручайтесь за какие-либо действия со стороны отделения, если только вы не уверены абсолютно, что данные действия будут предприняты. Четко объясните цель интервью и

расскажите собеседнику, как эта информация будет использована. В большинстве случаев приоритетом для интервьюируемого/потерпевшего будет разрешение его ситуации как можно скорее. Однако бывают такие ситуации, когда подающий жалобу предпочитает сохранить анонимность и не хочет, чтобы с его информацией предпринимались какие-либо действия. Данное заявление может оказаться весьма полезным, потому что в сочетании с информацией, полученной из других источников, оно поможет лучше представить ситуацию, сложившуюся в стране.

При проведении интервью, касающегося прав человека, важно предоставить как можно больше контроля интервьюируемому. Он должен решить самостоятельно, каким объемом информации он готов поделиться и как. Нет никакой необходимости оказывать давление на интервьюируемого с целью получения большего объема информации, но, по возможности, бывает полезно объяснить ему, что чем больше информации получит ОБСЕ, тем больше вероятность, что Организация сможет вмешаться в ситуацию.

Если интервьюируемый является жертвой сексуального насилия или торговли людьми или если есть подозрения на это, сотрудник ОБСЕ, проводящий интервью, обязательно должен выяснить, не желает ли интервьюируемый, чтобы его собеседник и переводчик были того же пола.

6.3 ПРОВЕДЕНИЕ ИНТЕРВЬЮ

Начинайте расспрашивать интервьюируемого используя открытые вопросы типа "Что случилось?", "Как это началось?", "Что было дальше?" и т.п. Интервьюируемый должен иметь возможность своими словами рассказать, что с ним произошло, с наименьшим (насколько это возможно) количеством перебиваний. Даже если какие-то детали кажутся нечеткими или неважными, вы не должны сразу перебивать интервьюируемого, а должны дать ему возможность изложить последовательность событий в том виде, как он сам ее понимает.

Если необходимо прояснить некоторые детали, пересмотрите все, что рассказал интервьюируемый, задавая уточняющие вопросы, требующие коротких ответов. Если рассказ подающего жалобу кажется нечетким, противоречивым или если он не совпадает с уже известными данными, не показывайте недоверия к заявлению собеседника, а попытайтесь выяснить, почему так получается. Это должно происходить при помощи дальнейших расспросов для укрепления отношений между интервьюером и интервьюируемым, а не посредством выражения скептицизма к рассказу. Спрашивайте о неясных моментах по-разному и на разных

этапах интервью попытайтесь выстроить четкую хронологию событий, используя общеизвестные события в качестве ориентиров. Использование карт местности, а также наброски собеседника и описания одежды тоже иногда могут оказаться полезными. Также важно выяснить, что из рассказанного собеседник наблюдал своими глазами и как к нему попала остальная информация.

Сохраняйте спокойствие и создавайте атмосферу спокойствия во время интервью. Слушайте непредвзято, с сочувствием и без осуждения или предварительных заключений. Старайтесь смотреть интервьюируемому в глаза на протяжении всего интервью и кивайте головой, когда слушаете. Если интервьюируемый очень расстроен, он может говорить практически без остановки долгое время. Старайтесь не перебивать в начале. Нужно учитывать состояния эмоционального расстройства и осторожно преодолевать их. Иногда необходимо сделать перерыв, предложить интервьюируемому что-нибудь попить и поговорить с ним на посторонние темы, пока к нему не вернется самообладание. Иногда также бывает необходимо прервать интервью и продолжить его в следующий раз, но в этом случае важно дать интервьюируемому прийти в себя, прежде чем интервью будет остановлено.

Проинструктируйте переводчика, чтобы он работал с таким же отношением и поведением. Возможно для этого необходима специальная подготовка или обучение. Подробнее о работе с переводчиком см. *Работая (с) переводчиком. Учебное пособие ОБСЕ для работы на местах*.⁵⁰

6.4. ЗАВЕРШАЯ ИНТЕРВЬЮ

Когда интервьюируемый закончил излагать свой рассказ, спросите, не хочет ли он что-нибудь добавить к сказанному. В некоторых случаях необходимо встречаться с интервьюируемым несколько раз, чтобы получить полное представление о произошедшем или чтобы дать собеседнику возможность успокоиться или получить дополнительную информацию. В таком случае необходимо договориться о следующей встрече до завершения интервью.

Проинформируйте собеседника, что вы собираетесь делать дальше в связи с его жалобой, т.е. собираетесь ли вы подготовить отчет для вашего руководителя/руководителя миссии, штаб-квартиры ОБСЕ или для БДИПЧ или вы будете искать дополнительную информацию в других источниках, обращаться к правительству принимающей страны и т.п.

Если очевидно, что отделение не будет предпринимать никаких действий по поводу жалобы, необходимо должным образом проинформировать подающего жалобу. В

⁵⁰ Книгу можно заказать в ОБСЕ.

ответе вы должны вежливо объяснить, почему ОБСЕ в данном случае не в состоянии предпринять дальнейших действий. По возможности подающему жалобу необходимо посоветовать, где и как его жалоба может быть рассмотрена. Ответ также может включать рекомендации обратиться к местным лидерам или в юридические или социальные службы. (В Главе 8 перечислены возможные рекомендации.)

Вне зависимости от того, будут или нет предприниматься какие-либо действия в связи с поступившей жалобой, по завершению интервью интервьюер должен немедленно составить полный отчет об интервью на основе сделанных записей. В отчете должны быть указаны все детали того, что произошло, когда произошло, где, кто в этом принимал участие, как это произошло и почему это случилось (см. Раздел 8.1.).

6.5 НАИБОЛЕЕ УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ

Отдельные лица или группы лиц могут быть особенно чувствительны; интервьюер должен помнить об этом, чтобы не нанести повторную психологическую травму или причинить боль следующим категориям лиц:

- ▶ **Жертвы пыток** могут быть подвержены сильным эмоциям во время интервью. Если эмоции начинают переполнять интервьюируемого, возможно лучше сделать перерыв в интервью. По возобновлению интервью лучше вернуться к обсуждению менее болезненных моментов;
- ▶ **Жертвы сексуального насилия** могут особенно неохотно рассказывать о том, что они переживали, по социальным причинам. Нужно предложить жертве, чтобы интервью проводили сотрудник и переводчик того же пола. Опыт показывает, что важным элементом успешного интервью является создание атмосферы доверия и уважения между интервьюером и жертвой;
- ▶ При интервьюировании **детей** важно адаптировать этот процесс к возрасту, уровню зрелости и понимания ребенка. Возможно придется пользоваться упрощенным языком и потратить больше времени на установление взаимопонимания с интервьюируемым ребенком. Если можно связаться с родителями, необходимо получить их разрешение перед интервьюированием ребенка и желательно, чтобы родитель или законный опекун ребенка присутствовал во время интервью.

ГЛАВА 7

ПРОВЕДЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ

В число очередных заданий отделений ОБСЕ на местах по защите прав человека и мониторингу входят такие действия, как наведение справок у государственных служащих, сбор имеющейся в свободном доступе информации, прием информации и разного рода сообщений от частных лиц и налаживание контактов с другими организациями. Четко отделять очередные задания по мониторингу от расследования не всегда представляется возможным. В основном расследование характеризуется более активным и далеко идущим поиском сведений об отдельном случае нарушения прав человека, чем при мониторинге. Расследование ведется для того, чтобы проверить достоверность утверждения и выяснить, если это представляется возможным, какие действия могут быть предприняты для успешного разрешения ситуации. Целью расследования является выяснение точных обстоятельств произошедшего или происходящего, составление отчета с последующими выводами и в случаях необходимости предоставление рекомендаций о дальнейших действиях для ОБСЕ и/или правительства принимающей страны.

Тщательное расследование может потребовать значительного количества времени, усилий и человеческих ресурсов. Некоторые расследования затрагивают щепетильные политические вопросы и могут вызвать опасные ситуации. Все эти факторы нужно учитывать до начала расследования. Как правило, только крупные отделения ОБСЕ на местах в состоянии проводить собственные расследования. Тем не менее, даже небольшие отделения могут начать расследование или навести справки в случае получения особо серьезной индивидуальной жалобы. В такой жалобе речь может идти, например, о насильственном исчезновении, о неподобающем обращении с заключенными или о судебном процессе, не отвечающем стандартам справедливого правосудия.

В качестве предварительного шага перед началом расследования отделение должно выяснить, соответствует ли проведение предстоящего расследования мандату отделения. Мандат отделения может и не уточнять, уполномочено ли отделение проводить расследования, но жалоба, которую предстоит расследовать, должна четко соответствовать общему мандату отделения по защите прав человека. Если сотрудники отделения подтвердят, что жалоба заслуживает расследования, то следующим шагом является сбор и проверка информации о предполагаемом нарушении, а также об ответных действиях властей, в том числе вооруженных сил, правоохранительных органов и судебной власти. В доказательственную базу входят показания жертв, очевидцев и других участников произошедшего, например, врача, засвидетельствовавшего состояние жертвы, юристов или представителей правоохранительных органов. В доказательственную базу также входят такие предметы, как фотографии, видеопленки или оружие.

Сотрудникам отделений на местах не следует забывать, что целью проводимого ими расследования или наведения справок является сбор информации, а не выполнение функций суда или прокурора. За редкими исключениями, сотрудники отделений не занимаются сбором информации с целью использования собранной информации в ходе судебного преследования. Сотрудники отделений должны стараться не препятствовать проведению официального расследования, а также стремиться к сохранению доказательственной базы. Расследования должны быть объективными и беспристрастными, т.е. следует рассматривать как факты, подтверждающие первоначальное утверждение, послужившее стимулом для начала расследования, так и факты, опровергающие его.

Если расследование выявит, что не было факта нарушения прав человека, дело можно закрыть -- отделение прекращает расследование. Если расследование подтверждает вероятность того, что состоялось нарушение прав человека, сотрудники отделения должны сообщить о своих выводах (см. Главу 8) и дать рекомендации по действиям в соответствии с процедурами, изложенными в Части III. Во всех случаях в зависимости от обстоятельств дела нужно решить вопрос о целесообразности хранения собранных в ходе расследования вещественных доказательств и не подлежащих огласке письменных материалов.

7.1 ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА

Целью проведение любого расследования является проверка или подтверждение достоверности жалобы по нарушению прав человека. Подтверждением считается информация, исходящая из независимых источников и соответствующая контексту, созданному уже собранными материалами.

- ▶ В некоторых случаях можно подтвердить полученную информацию, побеседовав с членами семьи, друзьями и соседями предполагаемой жертвы;
- ▶ Можно также зафиксировать физические или психологические симптомы во время интервью;
- ▶ Если интересы потерпевшего представляет адвокат, это как правило является важным источником информации.

Проверка обоснованности некоторых заявлений требует специальных навыков, которыми сотрудники отделений ОБСЕ могут и не располагать. Такая ситуация возникает, например, в случае утверждения о наличии массового захоронения. Подобного рода заявления поступали в отделения ОБСЕ на местах. Они считаются достаточно серьезными, так что даже самые небольшие отделения не должны их

игнорировать. Хотя сотрудник ОБСЕ может посетить место предполагаемого массового захоронения (см. Раздел 7.2), требуются раскопки с участием специалистов и проведение судебно-медицинской экспертизы. Любое такое мероприятие требует сотрудничества с властями принимающей страны. Сложные расследования и подобного рода мероприятия могут потребовать навыков, которыми сотрудники отделения не обладают, например, если нужна медицинская экспертиза для проверки обоснованности заявления о применении пыток. Если у отделения ОБСЕ возникнет потребность в услугах квалифицированных специалистов, его сотрудники должны осведомиться в секретариате ОБСЕ и/или других институтах ОБСЕ о возможности оказания содействия.

Согласно общепринятой практике, за исключением некоторых случаев, необходимо обратиться к властям по поводу поступившей жалобы с просьбой уточнить факты дела или подтвердить наличие нарушения. "Исключительным" является случай, когда наведение справок представляет опасность для потерпевшего или для группы потерпевших.

7.2 НА МЕСТЕ ПРОИСШЕСТВИЯ

Если отделение принимает решение посетить место предполагаемого нарушения прав человека, сотрудник ОБСЕ должен действовать осторожно и осмотрительно. Если происшествие только что имело место, необходимо принять меры, чтобы потерпевшему, получившему ранения или находящемуся в шоковом состоянии, немедленно была оказана медицинская помощь, желательно квалифицированным медицинским персоналом. Запишите координаты медработника, и попытайтесь потом получить ксерокопию заключения врача. Зафиксируйте любые явные ранения или признаки применения пыток.

Установите личности других потерпевших или очевидцев и узнайте, согласны ли они с вами поговорить или написать заявление прямо на месте или после. Запишите их фамилии и адреса или место, где их можно застать. В зависимости от характера предполагаемого нарушения, могут пригодиться и фотографии, сделанные на месте происшествия.

Крайне важно, чтобы сотрудники ОБСЕ ничего не трогали на месте происшествия и чтобы они не пытались выполнять работу, которую должны выполнять полицейские или следователи. Имейте в виду, что отделения ОБСЕ должны укреплять степень ответственности государства перед гражданами, а не заменять ее.

7.3 МЕСТА ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Рассмотрение индивидуальных жалоб в некоторых случаях требует посещения мест заключения с целью выявления случаев произвольного ареста, плохого обращения, дискриминации заключенных, а также для наведения справок о без вести пропавших лицах. Для посещения места лишения свободы требуется разрешение властей и взаимодействие с ними. Кроме того, сотрудники отделения должны проконсультироваться с местным представителем Международного Комитета Красного Креста, если таковой имеется, прежде чем принимать решение о целесообразности посещения места лишения свободы.

Сотрудникам ОБСЕ не следует забывать, что заключенные в местах лишения свободы крайне уязвимы. Сотрудники ОБСЕ должны избегать любых действий, которые могли бы представлять опасность для заключенных.

Визит должен начинаться с посещения начальника учреждения. Очень важно для такой работы создать атмосферу доверия и сотрудничества вместо атмосферы противостояния. Важно хорошо знать и иметь при себе Правила ООН о минимальных стандартах обращения с заключенными.

По возможности, сотрудник ОБСЕ должен общаться с несколькими заключенными во время одного и того же визита, не привлекая лишнего внимания к отдельному заключенному, который мог бы испытать неприятность в результате визита. Например, можно выяснить, в какой камере или части тюрьмы содержится заключенный, а потом запросить беседы с несколькими заключенными из той же камеры или той же части тюрьмы. Сотрудник ОБСЕ тогда может общаться с некоторыми заключенными, по всей видимости выбранными сотрудником без разбора, но среди них будет именно тот заключенный, с которым и нужно было провести беседу. Интервьюирование отдельного заключенного должно проходить без присутствия третьих лиц. Но даже наедине с сотрудником ОБСЕ заключенные могут стесняться говорить открыто.

Целью визита является не выяснение виновности или невиновности заключенного, а:

- » Законность заключения данного человека под стражу;
- » Выяснение факта произвольного ареста, или административного ареста, т.е. заключен ли человек без надлежащей судебной санкции;
- » Выяснение условий, в которых заключенный содержится;
 - » Есть ли в достаточном количестве питание, вода, медицинские услуги?

- » Соответствуют ли условия правилам ООН о минимальных стандартах обращения с заключенными?
- » Предоставляется ли в должной мере юридическая помощь и/или разрешаются ли свидания с членами семьи?
- » Есть ли признаки плохого обращения?
- » Как долго длится предварительное заключение (до начала судебного процесса);
 - » Как долго уже находится человек под стражей?
 - » Какие обвинения были предъявлены?
 - » Когда можно ожидать начало судебного процесса?

Как правило, МККК должен играть главную роль в посещении осужденных и заключенных. Отделения ОБСЕ должны стараться не мешать МККК выполнять свою работу. Европейский комитет по предупреждению пыток (ЕКПП) имеет богатый опыт организации посещений тюрем, и его сотрудники могут предоставить информацию о деятельности комитета. И МККК и ЕКПП действуют на конфиденциальной основе, но они могут давать общие советы сотрудникам отделений ОБСЕ. Если МККК и ЕКПП уже посещают тюрьмы и дают рекомендации правительству, отделения ОБСЕ на местах должны координировать свои действия с ними и воздерживаться от дачи советов правительству принимающей страны, противоречащих рекомендациям вышеназванных организаций.

Целью посещения места заключения может быть сбор информации о конкретном заключенном, но сотрудники ОБСЕ должны обращать внимание и на общие условия и обстоятельства, указывающие на наличие плохого обращения, негуманного или унижающего человеческое достоинство обращения или прочих нарушений прав человека. Во многих странах тюремные учреждения страдают от хронического недофинансирования. В результате это может сказаться на низком уровне профессионализма тюремных работников и на создании условий, не соответствующих международным стандартам. При наличии таких условий, сотрудники ОБСЕ могут оказывать помощь правительству принимающей страны, например, разрабатывая программу БДИПЧ по реформированию тюремной системы.

Более подробная инструкция по организации посещения мест заключения содержится в книге *Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство для НПО*.⁵¹

⁵¹ Публикация Ассоциации по предотвращению пыток/БДИПЧ, 2002. БДИПЧ принимает заказы на книжную версию публикации, а электронная версия доступна на интернет-сайтах: <http://www.osce.org/odihr> и [http://www.apt.ch/pub/library/Monitoring%20Places%20of%20Detention%20\(Russian\).pdf](http://www.apt.ch/pub/library/Monitoring%20Places%20of%20Detention%20(Russian).pdf).

7.4 МОНИТОРИНГ СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССОВ

Целью мониторинга судебных процессов является оценка законности судебного процесса и его соответствия обязательствам принимающей страны перед ОБСЕ и другими международными организациями (в Разделе 3.4 перечислены основные обязательства и обязанности). Наблюдателям судебного процесса не следует вмешиваться в деятельность суда. Поскольку судебные процессы иногда растягиваются на много недель или даже месяцев и проходят несколько апелляционных инстанций, далеко не все отделения ОБСЕ на местах в состоянии посылать наблюдателей на все заседания суда на протяжении всего судебного процесса. Поэтому приходится отбирать ключевые или наиболее репрезентативные заседания для мониторинга. В некоторых случаях отделения ОБСЕ на местах имели договоренность с местной НПО, обладающей необходимым опытом, для того, чтобы данная НПО проводила мониторинг судебного процесса от имени отделения ОБСЕ, а затем сообщала в отделение о своих выводах.

Мониторинг судебного процесса имеет и политическую сторону, поскольку посещение зала суда подчеркивает озабоченность ОБСЕ рассматриваемым делом. В данном случае помимо несомненной ценности мониторинга как способа оценки законности судебного процесса, сам факт проведения мониторинга является одной из скромных, но практических мер, которые отделение ОБСЕ может предпринять для того, чтобы выразить свою озабоченность. Мониторинг судебного процесса может быть полезным и даже необходимым, если дело касается такого нарушения прав человека, как произвольный арест или плохое обращение со стороны сотрудников правоохранительных органов. Мониторинг судебного процесса также может осуществляться в ходе долгосрочного мониторинга отдельного лица, чьи права были нарушены в ходе целого ряда событий.

7.4.1 ПЕРЕД НАЧАЛОМ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА

Из соображений приличия сотрудник ОБСЕ должен представиться председателю суда и/или председательствующему судье и объяснить, что он намерен посещать заседания суда, хотя в этом нет формальной необходимости. Если встреча с председательствующим судьей представляется затруднительной или по другим причинам нежелательной, сотрудник ОБСЕ может заранее известить судью или других представителей судебной власти о том, что он планирует посещать заседания суда. В некоторых случаях для получения пропуска в зал суда нужно заполнить анкету или написать заявление о том, что сотрудник ОБСЕ будет посещать заседания суда.

По возможности попытайтесь поговорить и с прокурором, и с адвокатами подсудимого, чтобы лучше ознакомиться с обеими сторонами дела и чтобы уточнить необходимые юридические вопросы или прочую информацию.

7.4.2 В ЗАЛЕ СУДА

Наблюдатель должен быть одет в деловой костюм и должен занимать место с хорошим обзором и слышимостью. Если наблюдатель пользуется услугами переводчика, они должны расположиться так, чтобы устный перевод не препятствовал участникам судебного процесса.

Наблюдатель должен вести подробную запись, в особенности о процессуальной стороне заседаний суда. **Не забывайте, что роль наблюдателя судебного процесса заключается в оценке законности процесса, а не в выяснении степени виновности или невиновности подсудимого.** Обращайте внимание на присутствие и поведение охранников и на то, как обращаются с подсудимым во время судебного процесса.

Не вмешивайтесь в ход заседаний и не вступайте в диалог с приставами и другими профессиональными участниками судебного процесса, с подсудимым, свидетелями или адвокатами защиты во время заседания. Иногда можно налаживать контакты или договариваться о встречах во время перерывов. Наблюдатель не должен принимать сторону ни обвинения, ни защиты.

7

7.4.3 ПО ОКОНЧАНИИ ПРОЦЕССА

Наблюдатель должен составить отчет, в особенности на предмет соответствия заседаний обязательствам перед ОБСЕ и прочим обязательствам, касающимся справедливости судебного разбирательства. В отчете должны быть изложены любые поводы для беспокойства на эту тему. Выводы отчета должны учитывать тот факт, что судебный процесс является частью юридического процесса, а не отдельным событием. Следовательно, отчет должен отразить и юридический контекст и соответствующие обстоятельства. Например, даже если заседания суда кажутся безупречными с точки зрения техники судебной практики, но во время предварительного заключения на подсудимого оказывалось давление с целью совершения признания, это является нарушением права подсудимого на справедливый суд. Или же суд может быть справедливым, но может постановить, что были нарушены права человека. Любые такие обстоятельства должны быть отражены в отчете наблюдателя.

В отчет должны войти официальные материалы суда (номера дел, предъявленные обвинения, фамилии свидетелей). Это может иметь большое значение при принятии дальнейших шагов. Наблюдатель должен четко обозначить, на каких именно заседаниях суда он присутствовал, поскольку он вряд ли будет в состоянии делать правильные выводы о судебном процессе, посетив всего лишь одно заседание. С другой стороны, посещения одного заседания может быть достаточно, чтобы подтвердить, что существует серьезный повод для беспокойства законностью процесса.

По возможности попытайтесь договориться еще об одной встрече с председателем или с судьей, чтобы сообщить ему о своих наблюдениях.

ГЛАВА 8

СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ

Составление отчетов является одним из основных видов деятельности отделений ОБСЕ на местах. Секретариатом были разработаны специальные рекомендации по составлению отчетов, которыми могут и должны пользоваться сотрудники отделений ОБСЕ. Отделения на местах направляют отчеты о своей деятельности действующему председателю ОБСЕ и в секретариат. Степень упоминания проблем соблюдения прав человека в отчетах зависит от мандата миссии и от состава ее штата, а также от обстоятельств в стране. Если в отчетах говорится о нарушении прав человека и упоминаются индивидуальные жалобы, они должны также направляться в БДИПЧ и, в соответствующих случаях, в управление Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств или представителю по свободе СМИ. Глава миссии, как правило, визирует все подобные отчеты.

Существует несколько видов отчетов о работе отделений на местах, включая регулярные отчеты за период, отчеты с мест происшествий, конфиденциальные отчеты, а также отчеты, которые готовятся перед выступлением главы миссии в Постоянном совете. Большие миссии также обладают внутренней системой отчетности для отделений на местах, готовящих отчеты о своей деятельности в штаб-квартиру миссии. При составлении отчетов сотрудники ОБСЕ должны учитывать, кто с этими отчетами будет ознакомляться и кого они должны информировать, поскольку это скажется на степени подробности отчетов и на уровне их конфиденциальности.

Структура бюрократии ОБСЕ не позволяет принимать большое количество подробных отчетов. В общем, отчеты, составляющиеся для штаб-квартир и институтов, должны быть как можно более краткими и сжатыми. Они должны подчеркивать ключевые проблемы и главные события, представлять их в контексте общей ситуации и давать оценку и рекомендации со стороны миссии. Если какая-либо проблема или индивидуальная жалоба представляется особо серьезной или важной, может потребоваться более детальный отчет. В качестве альтернативы действующий председатель или секретариат, или любой другой институт ОБСЕ немедленно или позже могут попросить миссию предоставить дополнительную информацию о конкретном деле, например, в ходе подготовки визита высокопоставленного представителя ОБСЕ в данную страну. В связи с этим отделения на местах должны разработать эффективную систему составления отчетов и хранения информации о жалобах по нарушениям прав человека, даже если не вся эта информация будет включена в отчеты для штаб-квартиры ОБСЕ.

В итоге правильный отчет обеспечивает основу для любых последующих действий ОБСЕ по поводу нарушений прав человека.

8.1 ОТЧЕТЫ ОБ ИНТЕРВЬЮ С ЧАСТНЫМИ ЛИЦАМИ

В основном отделения не направляют отчеты об интервью с частными лицами в штаб-квартиру организации. Однако упоминание отдельных случаев, возможно даже включение краткого содержания отчета об интервью, может оказаться уместным при составлении отчета для штаб-квартиры ОБСЕ. Многие отделения на местах уже включают подобную информацию в регулярные отчеты в плановом порядке. Более того, в случае если заявление об отдельном нарушении входит в серию однотипных нарушений, появляются веские основания для упоминания подобной проблемы в отчете для штаб-квартиры ОБСЕ. В некоторых случаях сотрудники отделения могут принять решение не докладывать о какой-либо информации в штаб-квартиру ОБСЕ, потому что она, например, может показаться им недостаточно важной или не относящейся к нарушению прав человека.

В любом случае по ряду причин миссии должны заниматься подготовкой основательных записей каждого интервью и хранить их. Любое интервью может впоследствии оказаться первым сообщением о ситуации с правами человека, свидетельствующим о том, что ситуация намного серьезнее, чем казалось изначально. Полученная информация может подтвердить другое заявление, которое не внушало доверия во время интервью. Интервьюируемый впоследствии может оказаться жертвой других нарушений. Или интервьюируемый может впервые рассказать о нарушениях прав человека, которые в дальнейшем перерастут в серию подобных случаев. Высокая степень сменяемости многонационального штата в отделениях ОБСЕ на местах требует, чтобы отчеты об индивидуальных жалобах были точными, в меру подробными и доступными.

Поэтому отчет об интервью с частным лицом должен содержать как можно более точное изложение фактов. Чем серьезнее заявление, тем больше подробностей необходимо включать в описание ситуации с большей степенью точности. При составлении отчета интервьюер должен указывать, какая информация основана на личном опыте интервьюируемого и что основано на слухах. Факты должны быть без комментариев и говорить сами за себя. Важным элементом беспристрастного изложения событий является использование максимально нейтрального стиля.

Во избежание создания путаницы в дальнейшем важно записывать географические названия, имена людей и другие подобные детали как на языке интервьюируемого, так и на английском языке. Если беседа проходила с помощью переводчика, может оказаться полезным попросить переводчика прочитать отчет об интервью, поскольку он был единственным, кто напрямую общался с интервьюируемым. Таким образом легче будет избежать недоразумений. Все записи, сделанные

интервьюируемым (например, наброски) должны быть добавлены к отчету.

Любые комментарии интервьюера должны быть отделены от рассказа собеседника. Комментарии могут включать его впечатление об интервьюируемом, оценку достоверности полученной информации, причины возможных сомнений, а также другую важную информацию, которую интервьюер мог получить из других источников.

8.2 МАТЕРИАЛЫ ДЕЛА

Целесообразно вести систематическую запись индивидуальных жалоб, включающих заявления о нарушении прав человека. Такие документы, как показания потерпевших или свидетелей и отчеты о происшествиях, важны в работе по правам человека. Поэтому они должны храниться в безопасном месте. Материалы из СМИ и другие документы, относящиеся к индивидуальной жалобе должны сохраняться и регулярно подшиваться к делу.

Материалы, относящиеся к индивидуальной жалобе, могут включать:

- ▶ Отчет отделения об интервью с подающим жалобу и копии всех других отчетов, подготовленных миссией и относящихся к данному делу, прежде всего включающие любые доклады, направленные в штаб-квартиру ОБСЕ;
- ▶ Изложение событий, в котором факты представлены в хронологическом порядке;
- ▶ Копии документов, входящих в доказательственную базу, таких как письменные заявления, предоставленные самими потерпевшими или свидетелями, фотографии, медицинские справки, результаты вскрытия,
- ▶ Копии судебных записей;
- ▶ Копии юридических документов или постановлений, имеющих отношение к делу, или ссылки на них;
- ▶ Материалы прессы об описанных событиях или участниках;
- ▶ Записи о каждом действии, которое предпринимало отделение в связи с данным делом;
- ▶ Записи всех заявлений по делу, сделанные Постоянным советом ОБСЕ или публично озвученные главой миссии или другим высокопоставленным представителем ОБСЕ, например действующим председателем или главой подразделения;
- ▶ Информация обо всех действиях или заявлениях представителей правительства по поводу данного дела.

Отчеты об индивидуальных жалобах должны храниться прежде всего под именем подающего жалобу для облегчения поиска и для обеспечения того, чтобы никакие документы, относящиеся к данному случаю, не были нечаянно пропущены при рассмотрении дела.

Также целесообразно хранить материалы в соответствии с их тематическим содержанием, например по типу прав человека, о нарушении которых было заявлено. Однако если используется такая система, необходимо хранить несколько копий документов для включения в каждое имеющее к ним отношение дело или разработать эффективную систему перекрестных ссылок, чтобы не пропустить важные документы общего содержания при рассмотрении какого-либо дела. Хранение документов в соответствии с тематическим содержанием имеет следующие преимущества:

- » Все основные документы по данной теме могут быть найдены без труда в одном месте хранилища, что упрощает работу или процесс составления отчета о данной проблеме;
- » Хранение документов по одной теме вместе также помогает сотрудникам отделения распознавать серии схожих нарушений прав человека по мере их возникновения;
- » Некоторые материалы могут относиться к нескольким случаям нарушения, поэтому в отдельные дела удобнее включать ссылки на главные документы, чем хранить их копии в каждом деле;
- » Хранение тематических подборок упрощает процесс поиска документов в каталоге или базе данных по отдельным случаям.

При хранении документов в соответствии с их тематическим содержанием необходимо использовать стандартизированную терминологию, т.е. ограниченный набор терминов для определения события или содержания документа. Например, термины "высшая мера наказания" и "смертная казнь" означают одно и то же, поэтому целесообразно использовать только один из них. Иначе могут возникнуть трудности не только в поиске документов, но и при составлении статистики.

8.3 БЕЗОПАСНОСТЬ

Отчеты об индивидуальных случаях и материалы по ним должны храниться в безопасном и охраняемом месте. Это необходимо не только для сохранения материалов, но и для соблюдения тайны частной жизни и безопасности пострадавших и свидетелей. Материалы должны храниться в закрываемом

помещении в закрываемом шкафу. Компьютерные файлы также должны быть защищены паролем. Кроме того, целесообразно копировать содержание компьютерных файлов для хранения в более безопасном месте, например в неогороженном шкафу.

Необходимо обеспечить, чтобы все посетители отделения ОБСЕ, которые приходят для сообщения о нарушении прав человека, регистрировались только соответствующим персоналом ОБСЕ. В некоторых случаях этого добиться трудно. Посетители могут быть более осведомленными о рисках безопасности, чем международный персонал ОБСЕ.

В целом при сборе информации и составлении отчета о вероятных нарушениях прав человека сотрудники ОБСЕ должны делать все возможное для того, чтобы не навлечь неприятностей на потерпевших, свидетелей, персонал миссии (особенно местный) или на самих себя. Работа, связанная с правами человека, может быть опасной. Сотрудники ОБСЕ, в особенности те, кто занимается проблемами прав человека, всегда должны быть предусмотрительны и осторожны, и в своей работе должны постоянно руководствоваться принципом "не навреди".

ЧАСТЬ III
ВАРИАНТЫ ДАЛЬНЕЙШИХ
ДЕЙСТВИЙ ПО
ИНДИВИДУАЛЬНЫМ ЖАЛОБАМ

Отделения ОБСЕ на местах имеют перед собой широкий выбор разных вариантов, когда они реагируют на индивидуальные жалобы или принимают ответные действия. Они могут посоветовать подающему жалобу обратиться в государственные учреждения принимающей страны, в другие организации или НПО, которые могут помочь разрешить проблему. Они могут действовать через дипломатические каналы ОБСЕ или прочие каналы. В некоторых случаях целесообразно направлять жалобы в другие международные организации или сообщить подающему жалобу о возможностях, предоставляемых другими международными организациями. Главы этого раздела посвящены разнообразным ответным действиям по жалобам.

Принятие ответных действий по индивидуальным жалобам зачастую содержит политический аспект. В основном следует консультироваться с главой отделения или руководством отделения по поводу характера ответных действий, если таковые предпринимаются. В случае если сотрудники отделения собираются обращаться в правительство принимающей страны по поводу индивидуальной жалобы, они должны определить характер и уровень данного обращения. Отделения должны также учитывать, какие еще международные организации могут предпринимать ответные действия. В зависимости от обстоятельств, участие другой организации может послужить поводом для невмешательства действий ОБСЕ или, напротив, для укрепления ее роли. Если, например, индивидуальная жалоба касается положения беженца, которым успешно занимается управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, нет повода для вмешательства отделения ОБСЕ. С другой стороны, если одна международная организация уже добивается освобождения политзаключенного, то участие ОБСЕ в таком обращении может быть уместным.

Отделения должны рассмотреть все действия, которые они могли бы предпринять, прежде чем принимать решение о характере ответных действий. Выбранные таким путем ответные действия должны быть соразмерными обстоятельствам жалобы. За исключением особо тяжелых и экстренных обстоятельств, обращение к властям, как правило, должно предусматривать дальнейшие обращения в более высокие инстанции. Отделения должны определять характер своих действий и действовать для того, чтобы побуждать власти к ответным действиям в духе позитивного сотрудничества. Целью отделения при принятии ответных действий по индивидуальной жалобе не является критика властей, хотя она уместна в некоторых случаях, а решение проблемы и устранение действий, не соответствующих обязательствам данным в рамках ОБСЕ. БДИПЧ готово оказывать содействия отделениям ОБСЕ на местах, если у них возникнут вопросы по отдельной жалобе. Характер этого содействия зависит от конкретной жалобы. Например, оно может заключаться в даче рекомендаций по надлежащим обязательствам, данным в рамках ОБСЕ, и положениям международного законодательства по правам человека или по региональным или международным механизмам защиты прав человека, которые можно использовать.⁵²

52 Отдел БДИПЧ по правам человека является главным центром для контактов.

ГЛАВА 9

ОБРАЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ

9.1 ИНСТИТУТЫ И ОРГАНИЗАЦИИ ВНУТРИ СТРАНЫ

Один из первых вопросов, который возникает, когда в отделение ОБСЕ поступает индивидуальная жалоба, касается наличия эффективных решений внутри страны. Как правило, жертвы нарушений прав человека должны исчерпать доступные им внутри страны юридические механизмы, прежде чем начинать искать способы решения проблемы на международном уровне. Исключениями являются те случаи, когда механизмы для решения проблемы внутри страны недоступны, малоэффективны или занимают необоснованно много времени, или же когда подающий жалобу имеет основания полагать, что обращение к властям внутри страны осложнит ситуацию. К тому же, поскольку обязательства по правам человека в рамках ОБСЕ являются политическими, а не юридическими, у ОБСЕ нет оснований ждать, пока все механизмы внутри страны не будут исчерпаны. Вследствие этого отделения ОБСЕ на местах часто начинают заниматься делами о нарушении прав человека до окончания процесса поиска решения внутри страны.

Все-таки в большинстве индивидуальных жалоб отделения ОБСЕ на местах должны сначала рассматривать пути решения проблемы, доступные внутри страны. Чтобы повысить эффективность таких решений, сотрудники отделения должны располагать обширной информацией о разных путях решения проблем, доступных на местном уровне. Как правило, в число таковых входят:

» *Государственные учреждения:* Логическим шагом со стороны человека, заявляющего об отдельном нарушении прав человека, должно быть обращение в надлежащую официальную инстанцию с целью устранения нарушения. Такой инстанцией могут быть Министерства жилищного хозяйства, социального обеспечения, юстиции или другое учреждение, например, полиция или центральная избирательная комиссия. Когда в отделения ОБСЕ поступают индивидуальные жалобы, сотрудники отделений должны выяснить, имело ли место обращение в официальную инстанцию, если да, то в какую и с каким результатом. Если нет, сотрудники отделения должны выяснить, целесообразно ли рекомендовать подающему жалобу сделать такое обращение, учитывая характер предполагаемого нарушения и обстоятельства;

» *Институты защиты прав человека внутри страны:* Во многих странах есть национальные комиссии по правам человека и/или омбудсмены для индивидуальных жалоб о нарушении прав человека. В некоторых случаях существуют специальные отделения для оказания помощи представителям меньшинств. Если такие организации действуют в принимающей стране, они могут оказать полезное содействие при принятии ответных действий по жалобе. Сотрудники отделений ОБСЕ должны ознакомиться с организациями,

действующими в принимающей стране, и осведомиться об их деятельности, чтобы выяснить, имеет ли смысл отсылать туда подающих жалобы при надлежащих обстоятельствах;

» *Судебная власть:* Большинство нарушений прав человека являются нарушениями национального законодательства, а также международных норм. В таких случаях подающие жалобы могут обратиться в суд. Сотрудники отделений, в которые поступают индивидуальные жалобы, должны определять, предоставляет ли судебная система в принимающей стране приемлемые условия для устранения данного нарушения прав человека. Если да, то можно порекомендовать подающему жалобу обратиться в суд и предоставить базовую информацию о том, как оформляются нужные документы. В некоторых странах существует институт государственных защитников, которые могут оказать содействие подающим жалобы. В таких случаях можно отсылать подающих жалобы в подобные учреждения. Если в стране есть организации, оказывающие бесплатные или недорогие юридические услуги, отделение может порекомендовать подающему жалобу обратиться туда. В некоторых странах существуют организации (иногда при содействии ОБСЕ/БДИПЧ), которые предоставляют бесплатные юридические консультации лицам, финансовое положение которых, не позволяет оплатить такие услуги;

» *Неправительственные организации:* Во многих странах существует разветвленная сеть НПО, которые оказывают помощь жертвам нарушений прав человека. В некоторых случаях в число таких НПО входят НПО, занимающиеся вопросами прав человека, которые дают полезные рекомендации о том, как поступать с индивидуальными жалобами внутри страны. В их число также могут входить НПО, которые специализируются на отдельных аспектах прав человека, например, на правах женщин, и, следовательно, могут предложить более специфические рекомендации и содействие. Некоторые НПО оказывают социальные услуги, необходимые жертвам нарушений прав человека, например, предоставляют убежище жертвам насилия в семье или открывают центры реабилитации для жертв пыток. Все эти ресурсы могут быть весьма ценными для жертв и могут заключаться в предоставлении таких услуг на местах, которые обычно выходят за рамки возможностей даже больших миссий;

» *Другие международные организации:* Хотя по существу они и не являются организациями внутри страны, помимо ОБСЕ в стране может располагаться ряд других международных организаций по правам человека, которые оказывают содействие или предоставляют услуги жертвам нарушений прав человека. Некоторые из них перечислены выше. Например, Верховный комиссар ООН по

делам беженцев оказывает содействие беженцам. Международная организация по миграции и Детский фонд ООН время от времени осуществляют программы по оказанию содействия жертвам торговли людьми. Международный Комитет Красного Креста часто помогает заключенным, оказывает содействие при розыске пропавших без вести лиц и часто осуществляет программы по содействию беженцам и внутренне перемещенным лицам в конфликтных ситуациях. Сотрудники отделений ОБСЕ должны осведомляться о других международных организациях, действующих в принимающей стране и оценивать возможности отделений этих организаций на местах по оказанию содействия жертвам отдельных нарушений прав человека. Хотя и является целесообразным направлять подающего жалобу в другую международную организацию, если она в состоянии оказать помощь, злоупотреблять этой практикой не следует.

9.2 ПРАКТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА С ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ВНУТРИ ПРИНИМАЮЩЕЙ СТРАНЫ

Для того, чтобы предоставлять подающим жалобы о нарушении прав человека наиболее полную информацию о других организациях, которые могли бы им оказать содействие, отделения ОБСЕ на местах должны иметь в своем распоряжении несколько брошюр, изданных на местных языках, с советами по поводу дальнейших действий по жалобам о нарушении прав человека, которые можно предпринять внутри страны. Материалы могут содержать подробную информацию о местных организациях и о процедурах, изложенных в Разделе 9.1. Сотрудники отделения должны разрабатывать подобные материалы в тесном сотрудничестве с представителями властей, НПО и прочими профильными организациями. Сотрудники должны четко представлять себе, какую именно роль играет каждая организация и характер содействия, которое она может оказать подающему жалобу о нарушении прав человека. Обладая такой информацией, сотрудники не будут отсылать подающего жалобу в организацию, которая не может оказать эффективного содействия. Наличие подобных материалов также упрощает процесс оформления ответов на жалобы, поступающие в отделение в письменной форме.

Брошюры могут содержать следующую информацию:

► Общий список отделений и контактная информация правительственных учреждений и прочих организаций, которые могут заниматься рассмотрением индивидуальных жалоб, поступающих в отделения ОБСЕ. Туда могут войти все организации или некоторые из перечисленных в Разделе 9.1 учреждения, в том числе

и соответствующие министерства, комиссии по правам человека, омбудсмены, благотворительные организации, организации, оказывающие услуги населению, НПО и пр.

► Список юристов и организаций, оказывающих юридические услуги, для лиц, желающих принимать дальнейшие действия по жалобе в рамках судебной системы. Как правило, сотрудники отделений должны отсылать подающих жалобы только к юристам, которых они считают компетентными и квалифицированными. Сотрудники также должны убедиться, что юрист не возражает против своего включения в подобный список. Если отделение подготовит подобный список, он должен содержать уведомление о том, что список составлен лишь в целях предоставления информации и что ОБСЕ не несет никакой ответственности за качество оказанных юридических услуг или консультаций. В странах, в которых имеется ассоциация адвокатов, можно использовать ее список вместо того, чтобы составлять собственные материалы.

► Сотрудники отделения при содействии местных юристов или юридических специалистов могут разработать базовый документ, посвященный данной стране, в котором могут быть изложены процедуры принятия дальнейших действий по индивидуальной жалобе при помощи мер, доступных внутри страны, в том числе в рамках правительственных учреждений и судебной системы. Если в отделения часто поступают жалобы, касающиеся одного и того же вопроса, например, жилищного права или прав меньшинств, сотрудники могут издать специальную брошюру, посвященную дальнейшим действиям, которые можно предпринять внутри страны.

Разработка подобных материалов может осуществляться в рамках небольшого проекта с возможной поддержкой БДИПЧ.

Для обработки индивидуальных жалоб некоторые отделения также могут привлечь юриста из принимающей страны на полную либо на неполную ставку, в обязанности которого входило бы оказание базовых юридических консультаций лицам, обращающимся в отделение за помощью. Целью такой практики не является официальное представление интересов каких-либо клиентов в суде, что выходило бы за рамки мандатов почти всех отделений, а наличие собственного специалиста, способного предварительно оценивать юридические перспективы жалобы и давать полезные предварительные юридические советы подающему жалобу. Данный юрист мог бы информировать отделение о каких-либо серьезных нарушениях прав человека, привлекающих его внимание и заслуживающих принятия ответных действий со стороны отделения. Юрист мог бы или работать в отделении или отводить некоторое время каждый день для работы с подающими жалобы, которых

к нему отсылают сотрудники отделения. Отделение может заключать подобные соглашения с местной организацией, оказывающей бесплатные юридические услуги.

ГЛАВА 10

ВМЕШАТЕЛСТВО ОБСЕ

Если отделение ОБСЕ на местах в связи с какой-либо жалобой принимает решение предпринять действия, выходящие за рамки предоставления консультации или рекомендации обратиться в другую организацию, в его распоряжении по-прежнему остается несколько вариантов ответных действий, которые можно предпринять. В этой главе они перечислены, начиная с самого низшего уровня вмешательства ОБСЕ и поэтапно переходя к более серьезным формам дипломатического вмешательства. Отделения могут пользоваться этим перечнем, последовательно переходя от этапа к этапу при работе с индивидуальной жалобой, пока проблемная ситуация не разрешится, или остановиться на каком-либо этапе, если продвижение к следующему нецелесообразно. В зависимости от ситуации, отделения могут выбрать из списка какой-либо конкретный способ реагирования или их комбинацию. В особо серьезных и не требующих отлагательства случаях отделение может принять решение пропустить первоначальные меры и сразу перейти к более серьезным, предполагающим политическое вмешательство.

10.1 ОБРАЩЕНИЕ К ПРАВИТЕЛЬСТВУ ПРИНИМАЮЩЕЙ СТРАНЫ

Как правило, первым этапом в ответных действиях по поводу индивидуальной жалобы является наведение справок о данном случае у соответствующего представителя правительства. Важно правильно выбрать представителя правительства для встречи. Также важно определить, какой информацией можно поделиться с правительством, принимая во внимание риск причинения вреда фигурантам дела. Глава отделения или другой соответствующий сотрудник миссии должен решить, с кем из представителей правительства можно контактировать, на каком уровне и в какой форме. Во многих случаях общаться с представителями правительства должен другой сотрудник отделения ОБСЕ, а не тот, который принимал жалобу.

10.1.1 С КЕМ КОНТАКТИРОВАТЬ

Отделения ОБСЕ на местах должны быть хорошо знакомы с правительством принимающей страны, чтобы иметь представление, какие правительственные структуры занимаются рассмотрением проблем, связанных с нарушением прав человека, и какие структуры будут охотнее реагировать на запросы ОБСЕ. В идеале отделение должно контактировать с представителями министерства соответствующего уровня, под юрисдикцией которого произошло нарушение. Однако в некоторых странах миссии вынуждены сотрудничать с представителями министерства иностранных дел или они могут решить, что эффективнее обращаться

в организации по правам человека, которые на регулярной основе занимаются рассмотрением подобных жалоб, такие как комиссии по выборам или организации по работе с представителями меньшинств. Если миссия принимает решение обсуждать данный случай с несколькими правительственными учреждениями, она должна поставить в известность об этом всех, кто получил ее запрос.

Должность государственных служащих, к которым обращается отделение, зависит от степени серьезности и срочности индивидуальных жалоб. В некоторых ситуациях сотрудник среднего звена может обратиться со стороны ОБСЕ к сотруднику министерства, занимающему должность того же уровня. В более серьезных случаях сотрудник высшего звена должен обращаться со стороны отделения ОБСЕ к должностным лицам более высокого уровня в министерстве. Обращения к высшим должностным лицам в министерстве должны осуществляться только главой отделения. В зависимости от обстоятельств жалобы, миссия может принять решение сначала обратиться к сотрудникам министерства среднего звена, а впоследствии привлечь к рассмотрению дела должностных лиц более высокого уровня вплоть до разрешения ситуации или миссия может сразу обратиться на более высоком уровне. Если жалоба осталась без ответа после обращения в правительственное учреждение, в юрисдикции которого произошло вероятное нарушение, можно обратиться в другое, например к представителям администрации президента.

Вероятно, чиновники будут охотнее реагировать на запросы тех сотрудников отделений ОБСЕ, с которыми у них уже установились хорошие отношения. Поэтому важно заранее подготовиться к возможным вмешательствам путем налаживания контактов с ключевыми фигурами из учреждений, занимающихся гражданским администрированием, выполняющие военные и правоохранительные функции, из прокуратуры и других учреждений, к которым миссия может обратиться в поисках содействия при рассмотрении конкретных случаев. Сотрудники отделений ОБСЕ на местах должны обсуждать выполнение обязательств в области человеческого измерения с представителями правительства на регулярной основе. Большое значение имеет установление дружественных отношений и атмосферы сотрудничества для облегчения рассмотрения индивидуальных жалоб особого значения. Если хорошие отношения налажены с необходимыми чиновниками, становится гораздо легче адресовывать им проблемы по мере их возникновения.

10.1.2 ПРАКТИКА ОБРАЩЕНИЯ

Обращение в правительство может быть сделано как в письменной форме, так и при личном общении. При письменном обращении запрос должен быть адресован чиновнику соответствующего уровня. Письмо должно быть одобрено и подписано главой отделения или другим имеющим на то полномочие сотрудником. Оно должно быть как можно более кратким и четким. В нем должно быть указано, что запрос направляется в соответствии с мандатом миссии или в связи с обязательствами, которые данное государство давало в рамках ОБСЕ. В письме должны быть перечислены факты, касающиеся данного дела, в понимании отделения ОБСЕ и четко обозначено, принятия каких действий добивается отделение от правительства, например, пересмотреть данное дело, расследовать инцидент, отпустить заключенного, разрешить функционирование религиозной группы или НПО и др. Оно также должно указывать, какое именно обязательство, данное в рамках ОБСЕ, было нарушено. Письмо должно быть максимально точным и вежливым. Если оно написано на английском языке, целесообразно также предоставить копию письма на местном языке.

Преимуществом письменной формы коммуникации является то, что о вмешательстве миссии остается четкая запись и что в дальнейшем это помогает избежать недоразумений. Содержание и тон могут быть тщательно проработаны и обдуманы заранее. Но с другой стороны, письменный подход является очень формальным. Он не предполагает свободного обмена мнениями и может не привести к появлению творческих решений. В некоторых случаях письменная форма коммуникации может подтолкнуть правительство к вынесению формального ответа, который закрепит его негативную позицию по поводу данной проблемы. Эти преимущества и недостатки должны быть тщательно взвешены до произведения вмешательства.

Обращения посредством личного общения дают возможность проявить большую гибкость, чем письменная форма. Например, при личном общении сотрудник ОБСЕ обладает возможностью оценить атмосферу, прежде чем начинать разговор по поводу жалобы на нарушение прав человека, возможно требующей деликатного обращения. Жалоба может быть единственным предметом разговора или же она может быть затронута в любой момент при обсуждении нескольких проблем. Также можно выбрать обстановку для устного обращения: хотя обычно оно происходит в формальном контексте офисного помещения, представители ОБСЕ могут обсуждать индивидуальные случаи с близкими и заслуживающими доверия представителями правительства в менее формальной атмосфере, например во время ланча или даже по телефону.

При произведении устного обращения представитель ОБСЕ должен вкратце объяснить, как данный индивидуальный случай соответствует мандату миссии или как он затрагивает обязательства страны, данные в рамках ОБСЕ. Если обращение производится по поводу отдельного соглашения с государственными деятелями данной страны (или отдельного проекта, который они предпринимают), сотрудник ОБСЕ должен быть готов предоставить копию обсуждаемого документа. Представитель ОБСЕ должен основываться на предположении, что правительство призвано соблюдать обязательства, данные в рамках ОБСЕ, и будет исправлять все ситуации, приводящие к нарушению прав человека, которые могут возникнуть.

Важно знать принятые правила вежливости, одеваться в соответствии с деловым стилем и обращаться к представителю правительства с использованием его правильного имени и названия должности. Представитель ОБСЕ должен быть непреклонен и вежлив и должен избегать высокомерия и провокационности. Необходимо помнить, что целью обращения является достижение положительного результата; в этой связи подход, основанный на конфронтации, вряд ли будет продуктивным. Как и в случае с письменным обращением, устное обращение должно быть как можно более кратким и четким. В нем должны быть перечислены факты, касающиеся данного дела, в понимании отделения ОБСЕ и четко обозначено, принятия каких действий добивается отделение от правительства. Представитель ОБСЕ должен внимательно выслушать ответ, а затем воспользоваться возможностью прояснить любые недоразумения или задать вопрос повторно, если первоначальный вопрос остался без ответа. По окончании встречи сотрудник миссии должен изложить свое понимание результата встречи и описать действия, которые будут предприняты далее.

Встреча с представителями правительства будет более эффективной, если она была запланирована заблаговременно. Перед встречей с должностными лицами сотрудники миссии должны точно определить, какой информацией, касающейся обсуждаемого случая, они могут поделиться. Необходимо учитывать, дал ли подававший жалобу или свидетель разрешение на упоминание его имени или на обсуждение данной проблемы с представителями правительства. Содержатся ли в данном деле какие-либо факты или свидетельства, которые не должны попасть к какому-либо конкретному представителю правительства, потому что они, например, могут поставить в опасное положение третьи лица? Кто еще должен присутствовать? Какие конкретно проблемы должны обсуждаться? Какую реакцию, возражения и вопросы можно ожидать? Что сотрудники ОБСЕ могут противопоставить этим возражениям? Миссия также должна решить, будет ли проводиться запись беседы, и если будет, то кем. Хотя ведение записи является общепринятой практикой во время дипломатических встреч, однако, присутствие

человека, который будет записывать, может вызвать более формальный ответ со стороны правительства или может быть причиной отказа обсуждать данную проблему вообще.

Искусство эффективного и подобающего общения с представителями правительства невозможно описать в нескольких абзацах и невозможно выучить по шаблону. Процесс общения и его результат могут зависеть от характера межличностных отношений, межкультурных и языковых факторов и не всегда могут быть предсказаны. Решения о том, как необходимо действовать, нужно принимать индивидуально, в зависимости от ситуации.

Сотрудники миссии ОБСЕ в конце встречи могут оставить памятную записку, представляющую собой документ, в котором кратко изложены основные замечания и факты, представленные миссией во время встречи. Подобный документ помогает снизить вероятность, что чиновники могут неправильно понять или неправильно интерпретировать некоторые аспекты беседы.

Крайне важно готовить подробные отчеты по поводу обращений в правительственные учреждения и записывать имена и должности чиновников, к которым поступало обращение, даты встреч, раскрытую и полученную информацию и обещанные ответные действия со стороны правительства. Подобная информация должна быть включена в соответствующее дело, заведенное по поводу индивидуальной жалобы. Эти данные будут крайне необходимы, если впоследствии миссия примет решение о необходимости обращения на более высоком уровне или если она сочтет нужным принятие других ответных действий.

Целесообразно назначить сотрудника отделения ответственным за наблюдение за развитием конкретного случая, даже если данный сотрудник не будет единственным, получающим информацию или поддерживающим связь с представителями властей. Также важно быть в курсе, какие усилия прилагают другие международные организации.

Если в результате первого обращения правительство предоставляет удовлетворяющую отделение ОБСЕ информацию о том, что нарушения прав человека не произошло, или если правительство само занялось разрешением ситуации, отделение может закрыть дело о данной индивидуальной жалобе. Более того, если становится очевидно, что правительство предпринимает необходимые действия для устранения нарушения и привлечения к ответственности виновных в его совершении, дальнейшее участие миссии не является необходимым. С другой стороны, если не предоставлено никакой информации и не предпринято никаких

действий, миссия должна принять решение, какие поступки надо совершить в дальнейшем. Это решение должно быть продиктовано политическими обстоятельствами: заслуживает ли степень серьезности дела дальнейшего вмешательства и может ли вмешательство миссии принести положительные результаты.

Если миссия принимает решение продолжать заниматься данным делом, наиболее очевидным следующим шагом с ее стороны будет еще раз обсудить дело с представителями правительства на более высоком уровне. По мере возрастания уровня обеспокоенности и должностей вовлеченных чиновников, необходимо подключать к работе над данным делом сотрудников отделения ОБСЕ, занимающих соответствующие по уровню должности, в некоторых случаях вплоть до привлечения главы миссии. Вмешательство главы миссии необходимо, когда нарушения прав человека являются особенно серьезными и/или нарушения были совершены или санкционированы высокопоставленным представителем правительства. Если ситуация остается неразрешенной даже после обсуждения с самыми высокопоставленными из доступных миссии чиновниками -- обычно уровня министра или выше -- в распоряжении миссии по-прежнему остаются меры для выражения обеспокоенности. Они описаны ниже.

10.2 ДРУГИЕ СПОСОБЫ ВЫРАЖЕНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ И ОБЕСПОКОЕННОСТИ

Устные и письменные заявления, описанные в предыдущем разделе, в основном являются конфиденциальными дипломатическими контактами. Поскольку они осуществляются в частном порядке, они не вызывают публичного обсуждения или критики и дают правительству возможность устранить несправедливость без явного оказания международного давления.

Существуют и другие меры, с помощью которых отделения ОБСЕ на местах могут выражать свою заинтересованность и обеспокоенность по поводу отдельных случаев нарушения прав человека. Эти меры являются скорее публичными, чем дипломатическими, но они ограничиваются публичным выражением резкой критики. Существует несколько способов демонстрирования поддержки по отношению к отдельным потерпевшим или группам потерпевших, а также к отдельным лицам или группам лиц, подвергающимся притеснениям или находящимся в опасности. Подобные действия могут быть предприняты без публичной огласки в порядке текущей работы отделения ОБСЕ в области человеческого измерения. Но весьма вероятно, что правительство обратит внимание на деятельность отделения, что в свою очередь предоставит определенную защиту лицам, находящимся в опасности. Таким образом, меры могут быть

превентивными и могут поощрять действия правительства по исправлению ситуации.

Ниже перечислены действия, которые может предпринимать отделение:

- ▶ Мониторинг судебных процессов;
- ▶ Посещение мест лишения свободы или отдельных лиц, находящихся в заключении;
- ▶ Посещение лагерей беженцев и лагерей внутренне перемещенных лиц;
- ▶ Посещение приютов для жертв насилия в семье или жертв торговли людьми;
- ▶ Посещение лечебных центров для жертв пыток;
- ▶ Посещение редакций СМИ, штаб-квартир политических партий, религиозных групп, НПО и других организаций, которые могут подвергаться притеснениям или чьи права человека могут быть нарушены;
- ▶ Проведение встреч с отдельными членами подобных организаций и/или включение этих лиц в списки приглашенных на мероприятия миссии;
- ▶ Оказание содействия подобным лицам в посещении совещаний по человеческому измерению, которые ОБСЕ проводит в Варшаве или в Вене;
- ▶ Мониторинг съездов политических партий или отдельных кандидатов, которые подвергаются преследованию или дискриминации;
- ▶ Разработка небольших проектов для оказания помощи отдельным НПО, представителям меньшинств и другим, кто может подвергаться дискриминации или другим нарушениям.

Этот перечень не является исчерпывающим. Обстоятельства на месте и природа индивидуальной жалобы помогают определить, какие именно действия и в какой степени будут наиболее уместны в каждом конкретном случае.

10

10.3 УЧАСТИЕ ДРУГИХ ОРГАНОВ ОБСЕ

Отделения ОБСЕ на местах также должны учитывать, что в рамках принятия ответных действий по поводу индивидуальных жалоб по нарушениям прав человека они могут обращать внимание других органов ОБСЕ на проблемы, которых касаются жалобы. В свою очередь эти органы тоже могут предпринять ответные действия, но в некоторых случаях само их привлечение к решению данной проблемы заставляет правительство обратить внимание на данное дело и побуждает его к принятию своевременных действий. Главными органами ОБСЕ, занимающимися вопросами прав человека в государствах-участниках, являются:

Постоянный совет, в состав которого входят представители всех государств-участников, представляет собой регулярно действующий орган, занимающийся политическим рассмотрением важных для ОБСЕ проблем и принимающий по ним решения. Постоянный совет регулярно обсуждает права человека, включая рассмотрение конкретных случаев, в режиме политического диалога. Главы всех

отделений ОБСЕ на местах регулярно докладывают в Постоянный совет о развитии событий в регионе или стране, где они работают, в том числе и по поводу прав человека. Практика регулярных отчетов предоставляет главам отделений возможность непосредственно обращаться к государствам-участникам по поводу особо серьезных случаев нарушения прав человека. Государства-участники имеют возможность предпринимать различные действия в ответ на нарушения, например организация миссии для сбора информации или укрепление уже существующего отделения, но обычно они ограничиваются оказанием политического давления.

Встречи по человеческому измерению, включающие ежегодные совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению в Варшаве, дополнительные совещания по человеческому измерению, проходящие три раза в год в Вене, и семинары по человеческому измерению, должны спровоцировать появление дискуссии во всех государствах-участниках ОБСЕ о проблемах человеческого измерения и поводах для беспокойства в этой области. Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению в Варшаве в особенности должны способствовать подробной оценке мер, которые принимают государства-участники для выполнения их обязательств по правам человека. Отдельные случаи нарушения прав человека часто затрагиваются и обсуждаются во время встреч по человеческому измерению. В отличие от заседаний Постоянного совета, встречи по человеческому измерению могут свободно посещать представители СМИ и НПО. Главы отделений и другие сотрудники ОБСЕ часто посещают совещания по человеческому измерению и могут, если считают нужным, поднимать вопрос об отдельных случаях.

Действующий председатель несет общую ответственность за выполнение ответных действий со стороны ОБСЕ и является официальным представителем Организации. Действующий председатель часто обсуждает проблемы прав человека с государствами-участниками и поднимает вопросы об отдельных случаях. Зачастую подобные обращения поступают во время визитов председателя в эти страны, но они могут быть сделаны и за пределами обсуждаемых стран. Поскольку действующий председатель является самым высокопоставленным политическим представителем ОБСЕ, его обращения обычно производятся на очень высоком уровне и часто поступают непосредственно к президенту страны и, как правило, принимаются со всей серьезностью. Есть несколько примеров тому, как вмешательства действующего председателя привели к освобождению политических заключенных или к принятию других положительных действий в области прав человека. Действующий председатель может затрагивать проблемы нарушений в беседе с представителями правительства как публично, так и в частном порядке, и может это делать в связи с его собственной обеспокоенностью или по рекомендации отделения ОБСЕ на местах или другого подразделения ОБСЕ.

Личные или специальные представители действующего председателя могут быть назначены председателем для работы, связанной с конкретными событиями, конфликтами, кризисами или регионами. В зависимости от своего мандата или

инструкций, которые им дает председатель, они также могут затрагивать отдельные случаи нарушения прав человека, что они часто и делают. Например, специальные представители, назначенные для краткосрочного наблюдения за выборами, часто сообщают о несоблюдении отдельными государствами обязательств, данных в рамках ОБСЕ, по поводу проведения демократических выборов, в том числе и в отношении отдельных случаев. Специальные представители, выполняющие свою работу в зоне конфликтной ситуации, могут поднимать вопросы о нарушении прав человека в связи с данным конфликтом. Отделения ОБСЕ на местах должны позаботиться о том, чтобы все личные и специальные представители действующего председателя были осведомлены о серьезных случаях нарушения прав человека и проблемах в этой области и чтобы они получили возможность обсудить эти вопросы с представителями правительства принимающей страны.

В числе других **институтов ОБСЕ**, занимающихся проблемами человеческого измерения, необходимо упомянуть Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), представителя по свободе СМИ и верховного комиссара по национальным меньшинствам. В мандат верховного комиссара не входит работа с отдельными случаями нарушения, но БДИПЧ и представитель по свободе СМИ часто занимаются рассмотрением дел по поводу нарушения прав человека. Оба этих института высоко ценят информацию, предоставляемую отделениями на местах. Они охотно оказывают содействие миссии в ее попытках найти благополучное разрешение отдельных случаев, а также они готовы непосредственно вмешиваться в рассмотрение отдельных случаев в рамках их мандатов. БДИПЧ и представитель по свободе СМИ могут обсуждать нарушения как публично, так и в частном порядке на уровне самых высокопоставленных представителей правительства, в том числе президентском. Они наделены особыми полномочиями по представлению отдельных случаев в Постоянном совете.⁵³ Они также могут посещать отдельные страны в ходе принятия ответных действий по поводу проблем прав человека и случаев их нарушения.

10.4 ПУБЛИЧНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

Публичные заявления, содержащие обеспокоенность и критику, часто являются самыми крайними мерами ОБСЕ, предпринимаемыми в ответ на отдельные нарушения прав человека в попытках заставить правительство предпринять необходимые действия. Использование публичных заявлений или пресс-релизов должно применяться только в отношении самых серьезных и срочных случаев нарушения прав человека. В основном отделения на местах должны добиваться принятия необходимых действий при помощи частных дипломатических каналов, прежде чем делать какие-либо публичные заявления. Однако в особо срочных и вопиющих случаях отделение может принять решение пойти на публичные меры до того, как все остальные дипломатические действия будут исчерпаны. Глава миссии может сделать публичное заявление самостоятельно или может рекомендовать действующему председателю или главе соответствующего института ОБСЕ выступить с заявлением по поводу отдельного случая.

⁵³ Хартия европейской безопасности (Стамбул, 1999), п. 36.

ГЛАВА 11

ТЕХНИЧЕСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ

Главной целью работы ОБСЕ по поводу индивидуальных жалоб по нарушению прав человека является оказание содействия правительствам государств-участников ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Действия ОБСЕ, даже если они являются критическими по отношению к правительству, не являются карательными -- они должны оказывать содействие. В некоторых случаях в ходе демократических преобразований государствам приходится бороться с последствиями многолетних нарушений прав человека. Возможно правительство предпринимает меры для прекращения нарушений, но ему не хватает необходимой юридической базы, ресурсов или подготовленного персонала, чтобы делать это эффективно. В подобных обстоятельствах ОБСЕ может разрабатывать специальные программы оказания помощи правительству для устранения причин, лежащих у истоков многих индивидуальных жалоб.

ОБСЕ и ее институты обладают богатым опытом в реализации целевых проектов оказания технического содействия, направленного на прекращение нарушений прав человека. В БДИПЧ было разработано довольно много подобных проектов. Если отделение ОБСЕ на местах получает несколько жалоб на одни и те же нарушения прав человека, это может свидетельствовать о наличии серьезных структурных проблем, которые могут быть разрешены посредством оказания технического содействия. В подобных ситуациях отделение может разработать программу устранения данного недостатка. БДИПЧ и другие институты ОБСЕ могут оказать содействие в разработке и реализации подобной программы, а также в поиске ее финансирования.

Например, в БДИПЧ были разработаны проекты оказания содействия по следующим направлениям:

- ▶▶ Оценка ситуации;
- ▶▶ Проверка внутреннего законодательства на соответствие международным нормам прав человека;
- ▶▶ Совершенствование избирательной системы;
- ▶▶ Содействие установлению равенства между мужчиной и женщиной;
- ▶▶ Защита прав пострадавших от торговли людьми;
- ▶▶ Защита религиозных свобод;
- ▶▶ Повышение квалификации сотрудников неправительственных организаций, задействованных в отслеживании и устранении нарушений прав человека;
- ▶▶ Обеспечение образовательной подготовки в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов, пограничников, прокуроров и судей;
- ▶▶ Способствование реформированию тюремной системы и других мест лишения свободы;

- » Разработка условий обеспечения прав внутренне перемещенных лиц;
- » Организация юридических консультаций;
- » Развитие института омбудсменов.

Для реализации проектов подобного рода почти всегда требуются добровольные финансовые затраты со стороны правительств. Однако в прошлом государства-участники ОБСЕ обеспечивали финансирование обоснованных и целенаправленных проектов. Зачастую проекты разрабатываются и осуществляются в результате совместных усилий БДИПЧ и отделений на местах. Небольшие проекты, осуществляемые отделениями на местах в сотрудничестве с местными партнерами, могут отвечать критериям, необходимым для получения поддержки и финансирования в рамках проектов БДИПЧ по развитию демократии на низовом уровне.⁵⁴

Хотя проекты по оказанию технического содействия вряд ли могут привести к успешному разрешению отдельных случаев нарушения, они играют особо важную роль в создании условий, необходимых для уменьшения какой-либо конкретной категории индивидуальных жалоб. Для успеха подобных проектов необходимо, чтобы правительство принимающей страны было готово к переменам и охотно шло на сотрудничество в ходе их реализации.

⁵⁴ Информацию о программе БДИПЧ по проектам развития демократии на низовом уровне, в том числе правила подачи заявки на финансирование и оказание содействия в отдельных проектах, можно найти на сайте БДИПЧ по адресу: <http://www.osce.org/odihr>.

ГЛАВА 12

ОБРАЩЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

Помимо ОБСЕ существует несколько международных организаций и механизмов, которые занимаются рассмотрением индивидуальных жалоб по нарушению прав человека. Некоторые из них были созданы в результате международных соглашений в области прав человека, которые связывают принимающие страны юридическими обязательствами. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения предусматривают соблюдение некоторых из этих соглашений. Другие механизмы могут быть менее формальными или могут не являться юридически обязательными для выполнения.

В целом, когда отделение ОБСЕ на местах получает индивидуальную жалобу, оно должно первым делом определить, какие механизмы воздействия ОБСЕ может применить (если принято решение о необходимости ответных действий) в связи с данной жалобой, вместо того, чтобы сразу направлять поступившую жалобу в другую международную организацию. Однако сотрудники отделений ОБСЕ на местах должны быть в достаточной степени осведомлены о деятельности других организаций и других механизмах, поскольку при определенных обстоятельствах они лучше подготовлены к работе с определенными типами индивидуальных жалоб. Другие организации могут предлагать юридические пути решения проблем, которые выходят за рамки политических обязательств ОБСЕ, или могут предлагать альтернативные варианты лицам, которые остались неудовлетворенными реакцией ОБСЕ при рассмотрении их случаев.

12.1 МЕХАНИЗМЫ ООН⁵⁵

12.1.1 ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ

Подразделения ООН по правам человека обладают несколькими механизмами для рассмотрения жалоб по нарушению прав человека. Если государство принимает положение соглашения, относящееся к индивидуальным жалобам, или подписывает дополнительный протокол к нему, граждане этой страны получают возможность обращаться в соответствующие договорные органы, т.е. комитеты, состоящие из экспертов, которые могут рассматривать их дела. Как правило, подающие жалобу должны воспользоваться всеми возможными средствами внутри страны, прежде чем инициировать юридические процессы на международном уровне. Однако в некоторых случаях выполнение этого условия не обязательно, если средства разрешения ситуации внутри страны не доступны, занимают необоснованно продолжительное время или если эффективное разрешение ситуации в интересах жертвы мало вероятно. В число договорных органов ООН по работе с индивидуальными жалобами входят:

⁵⁵ Дополнительную информацию об описанных органах и механизмах можно найти на сайте Верховного Комиссара ООН по правам человека <http://www.unhchr.cr>. У всех специализированных подразделений ООН есть свои интернет-сайты.

Комитет ООН по правам человека

Комитет по правам человека был основан в связи с принятием Международного Пакта о гражданских и политических правах. Если государство ратифицировало первый Дополнительный протокол к МПГПП, его граждане получают возможность обращаться в Комитет по правам человека, если они считают, что их права человека, закрепленные в МПГПП, были нарушены, при условии, что:

- » Все средства разрешения ситуации, доступные внутри страны, были исчерпаны;
- » Обращение не является анонимным;
- » Жалоба не рассматривается в связи с проведением другого международного расследования или урегулирования.

Получив жалобу, соответствующую необходимым критериям для рассмотрения, Комитет по правам человека направляет информацию, содержащуюся в жалобе, в правительство соответствующей страны для прояснения ситуации. Правительство имеет в своем распоряжении 6 месяцев для предоставления разъяснений по поводу произошедшего и по поводу мер, которые принимались для разрешения ситуации (если какие-то меры вообще принимались). Затем Комитет проводит закрытое совещание, на котором обсуждаются жалоба и поступивший ответ, и сообщает о своем решении в правительство и подававшему жалобу, а также предпринимает меры для обнародования результатов. В случае если подтверждается факт нарушения прав человека, Комитет требует от соответствующего правительства в течение 90 дней отчитаться о действиях, которые были предприняты для исправления ситуации с нарушением. Этим ограничиваются полномочия Комитета по обеспечиванию выполнения положений МПГПП.

Комитет ООН против пыток

Комитет против пыток может рассматривать обращения граждан тех стран, которые ратифицировали Конвенцию против пыток и сделали заявления по поводу Статьи 22, подтверждающие полномочия Комитета по рассмотрению обращений граждан. Предварительные условия, необходимые для рассмотрения дел в Комитете, и его методы работы соответствуют условиям и методам Комитета по правам человека.

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации

В соответствии с положениями Конвенции по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет может получать и рассматривать жалобы от частных лиц или групп лиц на любое из государств-участников, которые сделали заявления по поводу Статьи 14, подтверждающие полномочия Комитета по рассмотрению индивидуальных жалоб. Каждое государство, принимающее положение Статьи 14

должно учредить отдельный орган внутри страны или наделить имеющийся соответствующими полномочиями для рассмотрения индивидуальных жалоб. Если этот орган не принимает мер для разрешения ситуации в течение 6 месяцев, Комитет может заняться рассмотрением жалобы. В таких случаях Комитет направляет информацию о данном деле в правительство соответствующей страны, не раскрывая имен замешанных лиц без их согласия, и правительство должно предоставить ответ в течение трех месяцев. Затем Комитет предоставляет рекомендации правительству и подающему жалобу. Предварительные условия для направления обращения в Комитет такие же, как и в других комитетах ООН.

Несмотря на то, что обязательства государств-участников по поводу трех перечисленных соглашений являются юридическими, механизмы комитетов не рассчитаны на обеспечение благополучного разрешения ситуации в сжатые сроки.

12.1.2 ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Основной мандат Верховного комиссара ООН по правам человека заключается в обеспечении и защите всех прав человека. Время от времени Верховный комиссар может вступать в переговоры с правительствами отдельных стран по поводу индивидуальных жалоб по нарушению прав человека. Однако в основном индивидуальные жалобы по нарушению прав человека, которые поступают в аппарат Верховного комиссара или в ООН в целом, направляются в рабочие группы Подкомиссии ООН по правам человека в соответствии с конфиденциальной процедурой, установленной Резолюцией 1503 Экономического и Социального совета ООН. Подкомиссия не рассматривает индивидуальные жалобы по отдельности, но в тех случаях, если индивидуальная жалоба касается массовых и серьезных нарушений прав человека, производящихся в систематическом порядке, она может рекомендовать Комиссии ООН по правам человека предпринять ответные действия.

12.1.3 СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ООН

Комиссия ООН по правам человека разработала несколько специальных процедур, направленных на обеспечение выполнения прав человека. В процедурах задействованы специальные докладчики или специальные представители Генерального секретаря ООН, а также рабочие группы. Каждая из этих процедур специализируется на каком-либо типе прав или на нескольких типах, или на какой-либо стране. Специальные докладчики были назначены на работу в некоторые

государства-участники ОБСЕ. Многие специальные процедуры принимают индивидуальные жалобы и сотрудничают с правительствами государств в рамках принятия ответных действий. Некоторые из них посылают "срочные запросы" в правительства соответствующих стран в случаях, если, например, может быть проведена произвольная казнь. Однако специальные процедуры являются не директивными, а рекомендательными.

В число действующих в настоящее время специальных процедур,⁵⁶ которые могут заниматься рассмотрением индивидуальных жалоб, входят:

- » Специальный докладчик по суммарным, произвольным и внесудебным казням;
- » Специальный докладчик по пыткам;
- » Специальный докладчик по вопросам свободы вероисповедания;
- » Специальный докладчик по расизму;
- » Специальный докладчик по насилию в отношении женщин;
- » Рабочая группа по произвольным задержаниям;
- » Специальный представитель по деятельности правозащитников.

12.1.4 СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ООН И ДРУГИЕ ОРГАНЫ

Деятельность нескольких специализированных подразделений ООН затрагивает различные аспекты прав человека, и некоторые из них при определенных обстоятельствах могут рассматривать дела отдельных лиц. Несколько таких подразделений уже были описаны в предыдущих главах, например:

- » Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев является ведущим в мире подразделением, занимающимся проблемами беженцев. Верховный комиссар по делам беженцев ведет активную работу по защите беженцев и оказанию им поддержки во многих государствах-участниках ОБСЕ;
- » Детский фонд ООН призван защищать права человека детей. В Детском фонде были разработаны специальные программы, которые действуют в нескольких государствах-участниках ОБСЕ в этой связи;
- » Международная организация труда приняла большое количество международных конвенций по таким проблемам прав человека, как рабство, свобода вступать в ассоциации, принудительный труд, детский труд и права рабочих;
- » Отделения ООН на местах работают во многих странах, в том числе и в регионе ОБСЕ. Многие из них занимаются различными аспектами работы в области прав человека, включая проведения наблюдения за деятельностью правоохранительных органов и подготовки их персонала, ведение борьбы с

⁵⁶ Дополнительную информацию о данных процедурах можно найти на сайте Верховного Комиссара по правам человека по адресу: <http://www.unhchr.ch>.

торговлей людьми или развитие институтов прав человека. Некоторые из этих отделений могут заниматься рассмотрением отдельных случаев нарушения прав человека.

12.2 ЕВРОПЕЙСКИЕ МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУТЫ

Советом Европы было принято большое количество важных норм в области прав человека, выполнение которых является юридически обязательным для стран, которые их ратифицировали. С точки зрения индивидуальных жалоб по нарушению прав человека наиболее важным документом на сегодняшний день является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая описывает процедуру индивидуальных обращений. В результате Конвенции был создан Европейский суд по правам человека, в котором проводятся слушания дел и который выносит обязательные для выполнения юридические решения, относящиеся к соблюдению прав и свобод, содержащихся в Конвенции и соответствующих правам и свободам во Всеобщей декларации прав человека. В 1990-х годах произошла реструктуризация суда в связи с принятием и вступлением в силу Протокола №11; новый суд начал свою работу с измененными процедурами в 1998 году. Большинство государств-участников ОБСЕ ратифицировало Конвенцию и находится в сфере юрисдикции суда.

В соответствии с действующими в настоящее время процедурами, отдельные лица или группы лиц, а также НПО могут подавать иски на рассмотрение непосредственно в Европейский суд по правам человека в Страсбурге, если по их мнению были нарушены какие-либо права, перечисленные в Европейской конвенции по правам человека, при условии, что все средства разрешения ситуации, доступные внутри страны, были исчерпаны. Процесс в суде является состязательным и гласным за исключением особых обстоятельств. Все иски поступают в одну из палат суда, где принимается решение о возможности принятия дела к рассмотрению. Первая стадия процесса обычно проходит в письменной форме, однако она может включать проведение публичных слушаний. Некоторые случаи могут быть направлены на рассмотрение в главную палату, если они затрагивают серьезные вопросы, касающиеся интерпретации Конвенции.

Частные лица могут подавать заявления в Суд самостоятельно, но квалифицированная юридическая помощь рекомендуется и даже является обязательной при проведении слушаний или после принятия решения о том, что суд принимает дело к рассмотрению. В Совете Европы была разработана система оказания юридической помощи для лиц, не располагающих достаточными средствами.

Окончательные решения суда являются обязательными для выполнения государствами-ответчиками. Комитет министров Совета Европы контролирует выполнение судебных решений и проверяет, принимает ли государство серьезные меры для разрешения ситуации в соответствии с решением суда.⁵⁷

Помимо Европейской конвенции по правам человека в Совете Европы были разработаны механизмы защиты социальных прав, предотвращения пыток, защиты национальных меньшинств, предотвращения расизма и прочие механизмы, касающиеся проблем прав человека. Эти механизмы не распространяются на рассмотрение индивидуальных жалоб. Однако в соответствии с протоколом к Европейской социальной хартии был создан механизм для подачи коллективных жалоб, в том числе и со стороны внутригосударственных НПО. Неправительственные организации также могут обратиться в Европейскую комиссию по борьбе с расизмом в связи с любым вопросом, который входит в ее компетенцию.⁵⁸

Комиссар Совета Европы по правам человека не занимается рассмотрением индивидуальных жалоб. Однако Комиссар может делать определенные выводы и предпринимать инициативы общего характера на основании индивидуальных жалоб.⁵⁹

Совет Европы иногда тоже рассматривает индивидуальные жалобы при помощи политических механизмов. Например, освобождение отдельных политических заключенных может являться политической предпосылкой для членства в Совете.

12.3 ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ ПРОБЛЕМАМИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Помимо ООН и европейской системы есть и другие международные организации, занимающиеся рассмотрением индивидуальных случаев нарушения прав человека, наиболее важными из которых являются:

Международный Комитет Красного Креста (МККК) занимается проблемами гуманитарного права, разрешением конфликтных ситуаций, пропавшими без вести, военнопленными, условиями пребывания в заключении, оказывает чрезвычайную помощь беженцам и внутренне перемещенным лицам и занимается другими проблемами, относящимися к нарушению прав человека. Как уже говорилось в справочном пособии, существуют различные формы участия МККК в рассмотрении отдельных случаев нарушения прав человека. Контакты МККК с

⁵⁷ Подробнее о Европейском суде см. на интернет-сайте по адресу: <http://www.echr.coe.int>. Бланки заявления для направления дел в Суд также размещены на сайте.

⁵⁸ Подробнее обо всех нормах, механизмах и процедурах Совета Европы см. на интернет-сайте по адресу: <http://www.coe.int>.

⁵⁹ См. <http://www.commissioner.coe.int>.

правительством производится на конфиденциальной основе.

Международная организация по миграции часто принимает участие в оказании содействия лицам, чьи права могли быть нарушены, включая перемещенных лиц, беженцев и жертв торговли людьми.

Несколько международных НПО специализируются на проблемах прав человека и часто поднимают вопрос об отдельных нарушениях при общении с представителями правительства. Среди наиболее известных и активных в регионе ОБСЕ можно выделить такие организации, как Международная Хельсинская федерация, Международная Амнистия и Хьюман Райтс Вотч. Государства-участники ОБСЕ должны признавать НПО, оказывать содействие их деятельности, приветствовать наблюдение за выполнением их обязательств в области человеческого измерения со стороны НПО и позволять НПО делиться своими взглядами с любым другим государством-участником.⁶⁰ Посредством этих и других обязательств ОБСЕ признает важную роль НПО в обеспечении и защите прав человека. НПО не обладают никакой властью над правительствами; их сила содержится в их способности создавать общественное давление и реагировать очень быстро и гибко на заявления о нарушении прав человека. При рассмотрении индивидуальных случаев международные НПО могут быть ценными партнерами отделений ОБСЕ на местах как в сборе информации, так и в поощрении положительных действий.

⁶⁰ Московский документ, пп. 43-43.4.

ГЛАВА 13

РОЛЬ БДИПЧ В РАБОТЕ С ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ ЖАЛОБАМИ

Будучи институтом ОБСЕ с наиболее полным мандатом в области человеческого измерения, БДИПЧ обладает самыми лучшими ресурсами для предоставления рекомендаций всем отделениям ОБСЕ на местах по работе с индивидуальными жалобами, для проведения образовательной подготовки и экспертной оценки отдельных проблем и для обеспечения последовательности действий ОБСЕ в отношении индивидуальных жалоб.

Кроме того, БДИПЧ, как и отделения ОБСЕ на местах, время от времени получает индивидуальные жалобы по нарушению прав человека. Жалобы могут поступать в БДИПЧ по почте или по электронной почте, в результате личного контакта во время совещаний по человеческому измерению или непосредственно от персонала БДИПЧ, работающего на местах или путешествующего, в том числе от сотрудников, ведущих наблюдение за выборами. Методы БДИПЧ при работе с индивидуальными жалобами соответствуют методам, имеющимся в распоряжении отделений на местах, которые были описаны в главах 9 и 11.

Однако в его деятельности есть и существенные отличия от отделений на местах, главным образом, состоящие в том, что БДИПЧ не обладает собственным присутствием в стране. В результате БДИПЧ приходится тесно сотрудничать с соответствующим отделением на местах или другими организациями в регионе при принятии решения о необходимости дальнейших действий. Это является важным для обеспечения того, чтобы отделения на местах получали полную информацию от БДИПЧ, для избежания возможного дублирования и, самое главное, для избежания ситуации, когда различные подразделения ОБСЕ занимают противоположные позиции в решении одной и той же проблемы.

В связи с этим БДИПЧ обычно не занимается рассмотрением индивидуальных жалоб. Однако в некоторых случаях БДИПЧ может принять решение о необходимости предпринять действия в отношении какого-либо индивидуального случая совершенно независимо от миссии. Такие случаи происходят нечасто. Примером подобных обстоятельств может послужить случай, когда миссия считает, что ее мандат по правам человека не распространяется на определенные проблемы в этой сфере, но эти проблемы попадают под мандат БДИПЧ. Сюда также относятся проблемы, касающиеся наблюдения за выборами, которые являются ключевыми в мандате БДИПЧ, в особенности, если миссия по наблюдению за выборами работает на местах. Другими подобными обстоятельствами могут быть ответные действия по поводу случаев, которые уже рассматривались в БДИПЧ ранее и в которых ради сохранения последовательности БДИПЧ должно предпринимать схожие действия в отношении схожих случаев в нескольких странах. Однако во всех таких ситуациях БДИПЧ должно информировать соответствующие миссии о своих действиях и о подоплеке своих решений.

Как правило, вмешательство ОБСЕ в разрешение какого-либо индивидуального случая является более эффективным, если представители правительства соответствующей страны видят, что ОБСЕ выступает как единое целое. Принимая это положение за базовый принцип работы, можно найти несколько путей эффективного сотрудничества БДИПЧ и отделений на местах при работе над индивидуальными случаями с использованием методов, описанных в главах 9 и 11. Отделения на местах обладают большими возможностями, чем БДИПЧ, при сборе информации по индивидуальному случаю и при принятии ответных действий в отношении представителей правительства различного уровня на регулярной основе. Поскольку БДИПЧ следит за развитием событий во всех государствах-участниках ОБСЕ и, как правило, является географически отдаленным от места, где произошло предполагаемое нарушение прав человека, БДИПЧ в основном может вмешиваться только в рассмотрение небольшого количества особо важных и серьезных случаев.

Однако при некоторых обстоятельствах БДИПЧ и/или миссия могут рассудить, что вмешательство БДИПЧ будет более эффективным, чем вмешательство миссии. Это может оказаться в том случае, если действия БДИПЧ смогут подкрепить ранее предпринятые действия миссии или перенесут их на более высокий уровень, а также если БДИПЧ может опираться на свой опыт при производстве вмешательства. БДИПЧ также обладает лучшим доступом в Постоянный совет, в управление действующего председателя и в другие органы ОБСЕ, чем миссия. Одним из способов демонстрации того, что миссия и БДИПЧ занимают схожие позиции по поводу какого-либо индивидуального случая, является передача письма от директора БДИПЧ главой миссии высокопоставленному представителю правительства и личное подтверждение основных положений письма.

БДИПЧ также может принимать на рассмотрение индивидуальные дела в ходе рутинной работы, например, во время визитов директора БДИПЧ в страну, в связи с материалами выступлений действующего председателя и его рекомендациями по принятию действий, а также в связи с докладами на совещаниях по человеческому измерению и на встречах Постоянного совета. БДИПЧ также может разрабатывать проекты оказания технического содействия, направленные на уменьшение определенных типов нарушения прав человека, как это было описано в Главе 11. Оно также может выступить инициатором созыва дополнительного совещания по правам человека по поводу проблем, которые являются источником индивидуальных жалоб в нескольких странах ОБСЕ. Отвечая на индивидуальные жалобы, полученные по почте, БДИПЧ также может найти полезным использование письменных материалов, разработанных отделениями на местах, как это было описано в Главе 9.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА

1. Не навредить
2. Знание норм
3. Соблюдение мандата
4. Уважительное отношение к властям
5. Конфиденциальность
6. Безопасность
7. Беспристрастность
8. Объективность
9. Чувствительность
10. Доступность

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ИНФОРМАЦИЯ, КОТОРУЮ МИССИИ ДОЛЖНЫ ПОЛУЧАТЬ ПРИ ПРИНЯТИИ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБЫ

ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

- ✓ Дата проведения интервью или дачи свидетельских показаний;
- ✓ Место и обстоятельства интервью или дачи свидетельских показаний;
- ✓ Имена присутствовавших, в том числе переводчика;
- ✓ Личные данные лица: имя, возраст, пол, семейное положение, род занятий, опыт политической деятельности или другой имеющий значение опыт, адрес, номера телефонов;
- ✓ Имена, адреса и номера телефонов контактных лиц, если они не являются потерпевшим.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИНЦИДЕНТЕ, ОТРАЖАЮЩАЯ СПЕЦИФИКУ СЛУЧАЯ

- ✓ Дата инцидента или нарушения;
- ✓ Место инцидента или нарушения;
- ✓ Какие права человека были нарушены?
- ✓ Характер инцидента или нарушения;
- ✓ Личность потерпевшего/их;
- ✓ Личность предполагаемого нарушителя/ей;
- ✓ Должность предполагаемого нарушителя/ей или другие связи с государственными органами;
- ✓ Свидетели, их имена, должности, адреса, контактные телефоны;
- ✓ Все остальные важные факты, включая подробности и пересказ случая в хронологическом порядке;
- ✓ Информация о том, какие должностные лица были уведомлены о нарушении (если были), какова была их реакция и какие меры были предприняты;
- ✓ Информация о том, подавалась ли жалоба или имело ли место обращение в суд или другую международную или национальную организацию и какова была их реакция;
- ✓ Копии важных документов или свидетельств должны быть приложены.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ОБРАЗЕЦ БЛАНКА ДЛЯ ПОДАЧИ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ЖАЛОБЫ

ТОЛЬКО ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦЕНТРОМ ОБСЕ

Регистрационный номер

Дата получения (день/месяц/год)

Пожалуйста, внимательно прочитайте мандат центра ОБСЕ в Корнукопии. Если вы хотите подать жалобу по нарушению прав человека в центр ОБСЕ, заполните эту анкету. Пожалуйста, приложите копии всех важных документов (судебных решений, результатов медицинского обследования и т.п.). Предоставленная вами информация останется конфиденциальной.

После рассмотрения вашей жалобы сотрудники ОБСЕ с вами свяжутся.

1.
Имя: _____
Фамилия: _____
Гражданство (гражданин Корнукопии, беженец, лицо без гражданства, другое -- поясните): _____
Дата рождения: _____ Пол: М ☐ Ж ☐
Адрес: _____
Телефон/факс/адрес электронной почты: _____

Дополнительная контактная информация: _____

Если вы не являетесь жертвой нарушения прав человека, пожалуйста, заполните также следующую часть:

2.
Имя потерпевшего: _____
Фамилия потерпевшего: _____
Гражданство потерпевшего (гражданин Корнукопии, беженец, лицо без гражданства, другое - поясните): _____
Дата рождения: _____ Пол: М ☐ Ж ☐
Адрес: _____
Телефон/факс/адрес электронной почты: _____

Дополнительная контактная информация: _____
Кем вы приходите потерпевшему? _____

3. Какие государственные органы или структуры совершили нарушение?

4. Какое нарушение имело место?

5. Когда произошло нарушение?

6. Обращался ли потерпевший в суд? Если да, то в какой? На какой стадии находится судебный процесс? (Пожалуйста, предоставьте копии судебных решений, если таковые имеются.)

7. Есть ли у потерпевшего адвокат? Если да, пожалуйста, дайте его контактную информацию (*телефон/адрес/факс/электронная почта*):

8. Обращался ли потерпевший в какую-либо другую правительственную/неправительственную/международную организацию или институт до подачи жалобы в центр ОБСЕ в Корнукопии? Если да, пожалуйста, перечислите их. Какими были их ответы *(по возможности предоставьте их)*?

9. Почему вы обращаетесь в центр ОБСЕ в Корнукопии? Какую поддержку вы ожидаете получить?

Дата _____ Подпись _____

Этот бланк должен быть доступен на языках, используемых в регионе ответственности миссии.

Также целесообразно предоставлять краткое описание мандата миссии (1 стр.) вместе с данным бланком. Описание должно включать информацию о типах нарушений, которые миссия не рассматривает (в связи с ее мандатом, размером, приоритетами и пр.).

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ОБРАЗЦЫ ОТВЕТОВ НА ЖАЛОБЫ

4.1 ОБРАЗЕЦ ПИСЬМА О ТОМ, ЧТО МИССИЯ НЕ БУДЕТ ПРЕДПРИНИМАТЬ НИКАКИХ ДЕЙСТВИЙ ПО ПОВОДУ ДАННОГО СЛУЧАЯ

ПРИМЕР 1:

Индивидуальная жалоба
не отвечает критериям
нарушения прав человека:

Уважаемый/ая,

Спасибо за Ваше письмо от 11 января 2003 года об увольнении с работы в связи с закрытием сталелитейного завода в Ромберлпаре.

Миссия хорошо осведомлена о том, что недавний экономический спад, а также введение приватизационной политики, вызвали появление серьезных экономических трудностей у многих граждан Италгерфанской республики. Мы регулярно обсуждаем проблемы экономической политики с представителями правительства и настаиваем на развитии системы социального обеспечения для защиты благосостояния граждан.

Однако мы сожалеем, что миссия не в состоянии оказать Вам содействие в разрешении Вашей жалобы в связи с тем, что наш мандат не распространяется на решение проблем безработицы и что экономические неполадки, с которыми Вы сталкиваетесь, не являются нарушением обязательств, данных в рамках ОБСЕ, или других международных норм по правам человека.

Мы располагаем информацией о том, что Министерство социального развития и Министерство труда разработали программы для оказания поддержки гражданам, пострадавшим от закрытия заводов в последнее время. Мы рекомендуем Вам обратиться в их подразделения за помощью. Перечень подразделений, которые могут оказать Вам поддержку, прилагается.

С уважением,

Джейн Смифова
Специалист отдела по человеческому измерению

ПРИМЕР 2:

Эффективные средства разрешения конфликтных ситуаций доступны внутри страны, но никаких попыток их использовать не предпринималось:

Уважаемый/ая,

Спасибо за Ваше письмо от 11 января 2003 года о том, что в связи с неспособностью платить арендную плату Вас выселяют из квартиры.

Ваше письмо дает нам понять, что Вы еще не пытались решить создавшуюся проблему при помощи средств, доступных внутри страны. Мы предоставляем Вам перечень правительственных организаций, которые могут оказаться полезными в разрешении Вашей жалобы, в том числе Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство социального развития и Комиссия по правам человека.

Хотя мы с пониманием относимся к Вашим обстоятельствам, мы сожалеем, что миссия не в состоянии рассмотреть возможность оказания поддержки в индивидуальных случаях, если нет очевидных нарушений прав человека или если достаточные попытки разрешить ситуацию при помощи доступных каналов внутри страны не предпринимались.

С уважением,

Джейн Смифова

Специалист отдела по человеческому измерению

ПРИМЕР 3:

ОБСЕ не является соответствующей организацией для рассмотрения данного типа жалоб:

Уважаемый/ая,

Спасибо за Ваше письмо от 11 января 2003 года о необходимости защиты в связи с положением беженца.

Статус беженца предоставляется не ОБСЕ, а правительством страны, в которой Вы пребываете. Поэтому Вам следует обратиться в Министерство по миграции и делам беженцев за получением официального статуса беженца, который может обеспечить Вас некоторыми преимуществами, возможно в том числе и получение финансовой поддержки.

Главной международной организацией по проблемам беженцев является управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, которое имеет отделение в Анкамоскбруссе; возможно, отделение будет в состоянии предложить Вам рекомендации или оказать содействие в приобретении статуса беженца или в переселении.

Мы предоставляем Вам справочную информацию, включающую названия и контактные телефоны соответствующих организаций.

С уважением,

Джейн Смифова,
Специалист отдела по человеческому измерению

ПРИМЕР 4:

Жалоба, возможно, касается нарушения прав человека, но мандат миссии или ее ресурсы не позволяют предпринять ответные действия:

Уважаемый/ая,

Спасибо за Ваше письмо от 11 января 2003 года по поводу трудностей, с которыми Вы сталкиваетесь при получении пенсии. Миссия обладает информацией о том, что несвоевременные выплаты пенсий правительством создают значительные трудности для многих граждан Свебулга.

Однако мы сожалеем, что миссия не в состоянии оказывать содействие в решении проблем, связанных с выплатой пенсий, в связи с небольшим размером миссии, ограниченными ресурсами, а также с тем, что мандат миссии не распространяется на пенсионные проблемы. Кроме того, никакие обязательства по правам человека, данные в рамках ОБСЕ, не касаются такого рода проблем.

Тем не менее, исходя из Вашего описания дела, правительство не предпринимает достаточных действий в отношении данной проблемы, особенно принимая во внимание, что Свебулг ратифицировал Международную конвенцию по экономическим, социальным и культурным правам и тем самым принял на себя обязательства по обеспечению права на социальную защиту. Если Вы еще не обращались в Пенсионный фонд, мы рекомендуем Вам это сделать. Иначе Вы можете обратиться в офис омбудсмана, который оказывал содействие в решении подобных проблем в прошлом. Третьим вариантом может быть обращение в суд; одна из местных организаций, предоставляющих бесплатную юридическую помощь, может оказать Вам содействие в подготовке необходимых документов. Мы посылаем Вам список организаций и учреждений, которые могут оказаться полезными.

С уважением,

Джейн Смифова,
Специалист отдела по человеческому измерению

4.2 ОБРАЗЦЫ ПИСЕМ О НЕОБХОДИМОСТИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЯХ

ПРИМЕР 1:

Запрос дополнительной информации по поводу серьезного инцидента:

Уважаемый/ая,

Спасибо за Ваше письмо от 11 января 2003 года по поводу нападения скинхедов, случившегося ранее, на членов Божьего храма в Лисвиенсаве.

Ничем не спровоцированные нападения на ни в чем не виновных верующих являются серьезной проблемой. Подобные инциденты нарушают базовые ценности ОБСЕ, заключающиеся в терпимости, отсутствии дискриминации, верховенстве закона и свободе религии или веры. Миссия уже выступала с осуждением подобных нападений в прошлом.

Судя по информации, которую Вы предоставили, правительство не причастно к совершению этих нападений и не несет за них ответственности. Тем не менее, в соответствии с Копенгагенским документом от 1990 года и другими соглашениями, государства-участники ОБСЕ обязаны "принимать эффективные меры... для обеспечения защиты от любых актов, которые представляют собой подстрекательство к насилию против лиц или групп, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной дискриминации, враждебности или ненависти". Мы надеемся, что Вы также подадите Вашу жалобу в правоохранительные органы и другие правительственные учреждения.

Учитывая представляющуюся серьезность инцидента, мы рассматриваем возможность обсуждения этой проблемы на ближайшей встрече с высокопоставленными представителями правительства. Однако прежде чем это предпринять, нам необходимо иметь подробности того, что именно произошло 11 января и какой была реакция правительства на этот инцидент. В этой связи, я собираюсь посетить Лисвиенсав 29 января и хотела бы встретиться с Вами и другими членами общины, чтобы обсудить произошедшее. Пожалуйста, сообщите мне, возможна ли встреча в этот день.

С уважением,

Джейн Смифова,
Специалист отдела по человеческому измерению

ПРИМЕР 2:

Запрос дополнительной информации в случае, когда обстоятельства не ясны или являются менее срочными:

Уважаемый/ая,

Спасибо за Ваше письмо от 11 января 2003 года о дискриминации в отношении представителей нефспангузского меньшинства в Дубтибетте.

Судя по информации, которую Вы предоставили, дискриминация проявляется в основном в практике приема на работу со стороны частных компаний; однако из Вашего письма не ясно, принимают ли участие в практике дискриминации местные чиновники. Тем не менее, мы надеемся, что Вы подадите Вашу жалобу непосредственно местным представителям государственной власти.

Прежде чем миссия рассмотрит вопрос о принятии дальнейших действий по данной жалобе, нам необходимы дополнительные подробности для лучшего обоснования заявлений о дискриминации, которые Вы сделали, а также необходима информация о том, обращался ли кто-либо в правительство для устранения проблемы и каким был ответ правительства. В связи с этим я буду благодарна за дополнительную информация, которую Вы мне пришлете. Иначе я приглашаю Вас прийти в миссию в удобное для Вас время для обсуждения этой проблемы. Пожалуйста, позвоните мне по телефону 55 5 555 555, чтобы назначить встречу.

Спасибо за привлечение нашего внимания к этой проблеме.

С уважением,

Джейн Смифова,
Специалист отдела по человеческому измерению

Что такое ОБСЕ/БДИПЧ?

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, ответственным за человеческое измерение. Это означает, что БДИПЧ содействует государствам-участникам ОБСЕ в «обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, действию на основе законности, проведении в жизнь принципов демократии и ... в создании, укреплении и защите демократических институтов, а также в развитии принципов терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992-го года).

БДИПЧ находится в Варшаве, в Польше. Оно было открыто в 1990 г. на основании Парижской хартии под первоначальным названием «Бюро по свободным выборам». С тех пор Бюро постоянно росло и развивалось. Свое нынешнее название Бюро получило в 1992 г., когда его мандат был расширен и включил права человека и демократизацию. Сейчас в штате Бюро более 100 сотрудников, и оно активно работает во всем регионе ОБСЕ.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в сфере **наблюдения за выборами**. БДИПЧ направляет миссии по наблюдению за выборами в государства-участники ОБСЕ для оценки выполнения ими обязательств ОБСЕ в области выборов. Ежегодно тысячи наблюдателей БДИПЧ ведут мониторинг выборов во всем регионе ОБСЕ. Тщательно и подробно разработанная методология позволяет охватить все аспекты избирательного процесса и дать им максимально полную оценку.

Секция **демократизации** БДИПЧ охватывает различные тематические области, такие как: верховенство закона, гражданское общество, свобода передвижения, равноправие между женщинами и мужчинами и борьба с торговлей людьми. Каждый год БДИПЧ реализует более 100 целевых проектов, тем самым оказывая практическую поддержку в построении демократических институтов и соблюдении прав человека, а также укреплении гражданского общества и построении правового государства.

БДИПЧ способствует защите **прав человека** посредством проектов технической помощи и тренингов в области человеческого измерения. Бюро проводит исследования и готовит отчеты на различные темы, связанные с правами человека. Кроме того, Бюро организует ежегодные встречи для совещаний ОБСЕ по выполнению государствами-участниками принятых в рамках ОБСЕ обязательств по человеческому измерению. В целях борьбы с терроризмом, Бюро работает в рамках повышения сознания в области человеческого измерения и осуществляет проекты, направленные на определение факторов, способствующих развитию терроризма.

БДИПЧ дает правительствам ОБСЕ рекомендации по реализации ими политики в отношении **рома и синти**. Бюро осуществляет программу действий, направленных на расширение политических прав рома и синти в регионе ОБСЕ, а также на содействие и поддержку развития гражданского общества в сообществах рома и синти. Бюро способствует взаимодействию между структурами ОБСЕ, правительствами, международными организациями и НПО в области вопросов, связанных с рома и синти.

Все действия БДИПЧ происходят в тесном сотрудничестве с другими институтами ОБСЕ и представителями ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробную информацию об ОБСЕ/БДИПЧ можно получить на вебстранице www.osce.org/odihr.

ОБСЕ ставит человека в основу своего всеобъемлющего понятия безопасности. Защита прав человека и эффективное реагирование на их нарушение являются главными рычагами обеспечения безопасности человека во всем регионе ОБСЕ.

Сотрудникам отделений ОБСЕ на местах часто приходится общаться с лицами, которые заявляют, что их права человека были нарушены. Однако не всегда очевидно, как нужно реагировать на подобные жалобы. Посредством предоставления практических рекомендаций о том, как принимать и рассматривать индивидуальные жалобы по нарушениям прав человека и какие действия предпринимать в связи с ними, это справочное пособие должно помочь сотрудникам отделений на местах выявить наиболее подходящие методы работы с жалобами.

Помимо оказания помощи конкретным лицам, анализ индивидуальных жалоб помогает определить слабые стороны системы защиты прав человека внутри стран. Помогая сотрудникам отделений ОБСЕ на местах более эффективно и систематично обрабатывать жалобы, мы способствуем усилиям ОБСЕ по сотрудничеству с правительствами принимающих стран в развитии демократического общества и соблюдении их обязательств в области человеческого измерения.

