



Дополнительное совещание по человеческому измерению

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ (институты омбудсмена, комиссии и другие институты и механизмы)

14–15 апреля 2011 года (Хофбург, Вена)

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

История вопроса

НПЗИ могут играть важную роль в обеспечении того, чтобы государства-участники придерживались международных стандартов в области прав человека, а также в развитии культуры уважения прав человека на национальном уровне. В Копенгагенском документе 1990 года государства-участники взяли на себя обязательство "содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона". Государства – участники ОБСЕ признали также важную роль НПЗИ в различных областях, таких, как гендерное равенство (Софийский документ 2004 года), превентивные меры против терроризма (Бухарестский документ 2001 года), а также по вопросам, касающимся общин рома и синти (Маастрихтский документ 2003 года)¹ и поручили Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ оказывать содействие в укреплении потенциала НПЗИ в этих областях.

1 Бухарестский документ 2001 года (Приложение к Решению о борьбе с терроризмом; Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом) "БДИПЧ: по просьбе государств будет продолжать и наращивать усилия по утверждению и содействию в построении демократических институтов, в частности, путем оказания помощи в укреплении... институтов омбудсмена и гражданского общества".

Маастрихтский документ 2003 года (Приложение к Решению № 3/03: План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ) "БДИПЧ будет по запросу давать рекомендации о том, каким образом можно задействовать существующие в государстве-участнике механизмы, такие, как бюро омбудсмена... в целях ослабления напряженности между рома и синти и нецыганским населением".

В решении Совета министров, принятом в Софии в 2004 году, государствам-участникам рекомендовалось создать или укрепить существующие механизмы для обеспечения гендерного равенства, в том числе путем предоставления доступа к услугам непредвзятого и независимого лица или органа – такого, как омбудсмен/комиссар по правам человека – в целях рассмотрения вопросов о дискриминации отдельных граждан на гендерной почве.

Софийский документ 2004 года (Приложение к Решению № 14/04; План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства) "БДИПЧ будет и впредь по мере необходимости предоставлять "ноу-хау" и оказывать поддержку в области построения демократических институтов для обеспечения гендерного равенства, таких, как бюро омбудсменов местного и национального уровня".

В принятом в 2007 году в Мадриде Решении Совета министров о терпимости и недискриминации государствам-участникам рекомендовалось также создать национальные институты или специализированные органы для борьбы с нетерпимостью и дискриминацией, а также разработать и осуществить национальные стратегии и планы действий в этой области.

В Астанинской юбилейной декларации 2010 года государства-участники ОБСЕ вновь подтвердили, что "уважение прав человека, основных свобод, демократии и верховенства права" является "одним из центральных элементов концепции всеобъемлющей безопасности ОБСЕ". Этот главный принцип подразумевает и усиливает важное значение того, что государства – участники ОБСЕ поддерживают работу независимых, финансируемых государством органов, созданных с целью оказания поддержки в соблюдении международных стандартов на национальном уровне.

Вопрос о НПЗИ обсуждался на нескольких предыдущих мероприятиях в области человеческого измерения, в том числе в 2006 году на дополнительном совещании по человеческому измерению (ДСЧИ), озаглавленном "Правозащитники и национальные правозащитные институты: законодательные государственные и негосударственные аспекты", в 2007 году на ДСЧИ, посвященном теме "Защита и поощрение прав человека: обязанности и эффективные средства", и в 2008 году на ДСЧИ, посвященном теме "Роль и мандат национальных антидискриминационных институтов в борьбе с расизмом и ксенофобией с уделением особого внимания лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, и мигрантам".

Хотя в некоторых государствах-участниках НПЗИ существуют уже давно, большинство государств-участников ОБСЕ создали НПЗИ в последние два десятилетия. Эти органы учреждены в качестве институционально и функционально независимых органов, которые содействуют выполнению и соблюдению государствами своих обязательств по защите прав человека и основных свобод и осуществляют соответствующий мониторинг. Они финансируются государством, являются постоянно действующими и обычно легитимизированы национальными парламентами, которые обеспечивают надзор за их деятельностью. Их мандат обычно предусматривает полномочия по защите и поощрению экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав. Обычно их функции заключаются в обработке и рассмотрении жалоб, касающихся прав человека, а также в выявлении проблем с правами человека, вынесении правительствам рекомендаций, продвижении национальных законов и практики, отвечающих международным стандартам, и в утверждении прав человека в обществе.

На данный момент 41 государство – участник ОБСЕ создало НПЗИ на государственном уровне в виде институтов омбудсмена, национальных правозащитных комиссий или национальных правозащитных центров или институтов. 29 из этих институтов из 26 государств-участников прошли процедуру оценки со стороны международного координационного комитета национальных правозащитных институтов, который действует под эгидой Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций и проверяет соответствие минимальным стандартам в отношении национальных правозащитных институтов, предусмотренным Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека ("Парижские принципы"²). Многие другие институты проходят аккредитацию.

2 Приняты Резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 декабря 1993 года.

Несмотря на эти позитивные тенденции, НПЗИ нуждаются в дальнейшей поддержке. Хотя во многих случаях их структуры сформировались и они нормально функционируют, некоторые НПЗИ сообщают о том, что им приходится сталкиваться в своей работе со слабой законодательной базой, отсутствием достаточных финансовых и людских ресурсов и, в целом, с отсутствием политической воли в отношении принятия их рекомендаций, предложений и консультативных услуг. Некоторые международные эксперты и национальные представители иногда поднимали вопросы относительно правовой или фактической независимости ряда НПЗИ.

Дополнительное совещание по человеческому измерению послужит платформой для обмена мнениями между правительствами, НПЗИ и представителями гражданского общества и даст государствам-участникам возможность рассмотреть свои обязательства по отношению к НПЗИ, а также поделиться примерами передовой практики и способами решения проблем в отношении оказания НПЗИ поддержки в осуществлении их предусмотренной соответствующими мандатами работы. Участники получают возможность изучить роль НПЗИ по "наведению мостов", которую они играют в деле объединения правительств и гражданского общества с целью решения проблем в области прав человека в регионе ОБСЕ.

15:00 – 16:00 Заседание, посвященное открытию

16:00 – 18:00 Заседание I. Национальные правозащитные институты: их роль в поощрении и защите прав человека

Согласно Парижским принципам Организации Объединенных Наций НПЗИ должны иметь четко прописанный и всеобъемлющий мандат, основанный на универсальных стандартах прав человека. В то время как некоторые НПЗИ занимаются главным образом обработкой индивидуальных жалоб, мандат других позволяет им уделять большее внимание продвижению законодательных изменений и выработке рекомендаций по стратегическим вопросам правозащитного измерения. Кроме того, некоторые НПЗИ уделяют особое внимание повышению информированности и просвещению в области прав человека. Независимо от того, какими могут быть их соответствующие мандаты, у всех НПЗИ существует общая цель – поощрять и защищать права человека на национальном уровне. Когда впервые создавались многие НПЗИ, основное внимание уделялось их роли в поощрении и защите гражданских и политических прав. Затем их мандат стал распространяться на весь спектр прав человека, включая экономические, социальные и культурные права, а также вопросы окружающей среды. НПЗИ часто занимаются поддержкой уязвимых или находящихся в неблагоприятном положении групп общества, таких, как этнические, национальные или языковые меньшинства, женщины и дети, беженцы, внутренне перемещенные лица, рабочие-мигранты или лица, находящиеся в заключении.

Поскольку многие НПЗИ оказались надежным и независимым механизмом экспертной оценки и контроля, в последние годы на них возлагались одна или несколько новых обязанностей, которые добавляли новые функции к их мандату. Некоторые стали национальным превентивным механизмом (НПН) согласно Факультативному протоколу к Конвенции против пыток ООН, в то время как другим была поручена задача играть роль независимого механизма для мониторинга в рамках Конвенции ООН о правах инвалидов или координационного центра в рамках национального законодательства по борьбе с дискриминацией. Хотя эти

дополнительные функции в целом укрепляют роль национальных правозащитных институтов как гаранта соблюдения прав человека на национальном уровне, они также приводят к новым проблемам в плане наличия соответствующего потенциала, а также людских и финансовых ресурсов.

Первое заседание ДСЧИ будет посвящено широкому обсуждению роли, функций и преобладающих моделей НПЗИ, их признанной актуальности и важности в поддержке деятельности по защите и поощрению прав человека.

В ходе дискуссии могут быть рассмотрены следующие вопросы:

- Какое влияние на проблематику прав человека оказывает работа НПЗИ в государствах-участниках ?
- Каковы ключевые аспекты поощрения и защиты прав человека, которым должны уделять внимание НПЗИ?
- Каковы вызовы, с которыми сталкиваются НПЗИ при осуществлении своих мандатов в полном объеме?
- Каковы некоторые решения, которые были выработаны для укрепления роли НПЗИ при выполнении их мандатов?

День 2

10:00 – 12:00 Заседание II. Национальные правозащитные институты и правительства

Предполагается, что НПЗИ должны работать независимо от правительства, но при этом постоянно взаимодействовать с ним на многих различных уровнях для обеспечения позитивных изменений и лучшего соблюдения стандартов в области прав человека. Это создает главную проблему для функционирования всех НПЗИ, поскольку требует от них поддержания нормальных рабочих отношений с правительством при полном в то же время сохранении своей независимости и решительных действиях в защиту прав человека и основных свобод. В этой связи крайне важно иметь в виду, что вся деятельность НПЗИ направлена на оказание правительствам содействия в выполнении их международных обязательств в области прав человека. Она включает инициирование работы над законодательством и рассмотрение законодательства с целью содействия выработке основанного на правах человека подхода к политике в различных областях или выявление пробелов в существующем законодательстве. В зависимости от мандата НПЗИ в число их задач может входить информирование правительства о выявленных нарушениях в области прав человека, как в отношении индивидуальных случаев, так и формирующихся тенденций, и вынесение рекомендаций для предотвращения подобных нарушений в будущем.

Там, где взаимодействие между государственными органами и НПЗИ основано на сотрудничестве и искренних совместных усилиях по защите универсальных прав человека, права отдельных лиц, по всей вероятности, будут защищены лучше, а

политика и законодательство в большей степени будут отвечать международным стандартам в области прав человека.

На втором заседании будет рассмотрено текущее состояние отношений между НПЗИ и правительствами и будут обсуждены в этой связи проблемы, возможности и примеры передовой практики.

В ходе дискуссии могут быть рассмотрены следующие вопросы:

- Как наилучшим образом можно добиться институциональной и структурной независимости НПЗИ как ключевого элемента для их успешной работы?
- Каким образом правительства могут дополнительно содействовать работе НПЗИ и укреплять их роль?
- В чем НПЗИ видят определенные проблемы в своих отношениях с правительствами?
- Каковы некоторые успешные модели, которые позволили преодолеть эти проблемы?

12:00 – 14:00 Обеденный перерыв

14:00 – 16:00 Заседание III. Национальные правозащитные институты и гражданское общество

Представители гражданского общества, такие, как неправительственные организации, религиозные лидеры, профсоюзы, научные учреждения, могут служить важным источником информации, обеспечивая для НПЗИ доступ к экспертному потенциалу и полезным социальным сетям, в том числе к отдельным лицам или группам, которые с политической, социальной, экономической или культурной точек зрения находятся в неблагоприятном положении. Сотрудничество с такими представителями способствует повышению легитимности НПЗИ и обеспечивает отражение в их работе озабоченностей и приоритетов населения. Парижская хартия 1990 года подтвердила "важную роль, которую неправительственные организации, религиозные и иные группы и отдельные лица играют в достижении целей" процесса, который привел к появлению ОБСЕ. НПЗИ часто в соответствии с законодательством поручается играть ведущую роль в повышении информированности о правах человека и обеспечении просвещения населения в области прав человека, в результате чего гражданское общество наделяется соответствующими полномочиями по передаче знаний о правах человека.

Последнее заседание послужит платформой для обсуждения существующих форм и областей сотрудничества между НПЗИ и гражданским обществом и анализа взаимной пользы, а также встречающихся проблем в области таких отношений.

В ходе дискуссий могут быть рассмотрены следующие вопросы:

- Каковы преимущества сотрудничества как для НПЗИ, так и для представителей гражданского общества?

- Каковы основные проблемы на пути успешного сотрудничества между НПЗИ и гражданским обществом?
- Каковы некоторые тематические области, в которых сотрудничество между НПЗИ и гражданским обществом оказалось успешным?
- Каким образом можно укрепить и наращивать сотрудничество между НПЗИ и представителями гражданского общества?

16:00 – 16:30 Перерыв

16:30 – 17:30 Заседание, посвященное закрытию