

Права человека в Европе:
УВЕЛИЧИВАЮЩИЕСЯ ПРОБЕЛЫ

Точка зрения
Комиссара по правам человека Совета Европы

Томас Хаммарберг

Все просьбы, касающиеся публикации или перевода всего данного документа или его части следует направлять в Отдел общественной информации и публикаций Директората по вопросам коммуникаций (Ф-67075 Страсбург Седекс или publishing@coe.int). Всю иную корреспонденцию в отношении данной публикации следует направлять в бюро Комиссара по правам человека.

Все статьи содержат информацию, обновленную на дату публикации статьи. С дополнительной информацией о ратификации документов можно ознакомиться на веб-сайте Совета Европы по адресу: <http://conventions.coe.int>

Оглавление

Вступление.....	7
Расизм: европейцам нужно быть более самокритичными и оставаться открытыми к углубленным и откровенным обсуждениям в ООН.....	13
Антицыганские настроения по-прежнему являются серьезной проблемой в области прав человека в Европе – правительства должны начать принимать серьезные действия против дискриминации рома как на официальном, так и на личном уровне	21
Реакция на кризис должна включать сдвиг в сторону большего равенства	29
Правительства должны открыть каналы для жалоб со стороны гражданского общества на нарушение социальных прав.....	37
Международные организации, действующие как квазиправительства, должны быть подотчетными	45
Европейские страны должны защищать Международный уголовный суд и призвать власти США отказаться от идеи добиться безнаказанности для граждан США ...	53
Многие цыгане-рома в Европе являются лицами без гражданства и живут без социальной защиты	61
Задержание и обыски по этническим или религиозным признакам не являются эффективными	69
Бюджет государства свидетельствует о том, насколько правительство привержено правам человека.....	75

Серьезная реализация стандартов прав человека требует разработки эталонных показателей	81
Несовершенное исполнение судебных решений подрывает доверие к государственному правосудию	87
Кризис в области прав человека, о котором забывают: лица с ограниченными умственными возможностями по-прежнему подвергаются остракизму и находятся в изоляции ...	93
Людам с психическими расстройствами необходимо оказывать помощь, а не лишать их фундаментальных прав	101
Необходимо продолжать борьбу за отмену смертной казни	109
Изменение климата приводит к беспрецедентному глобальному кризису в сфере прав человека – и должно быть отражено скоординированными правовыми действиями	115
Сохранение секретности разведслужб не должно использоваться для игнорирования или сокрытия нарушений прав человека	123
Для соблюдения прав детей требуются не просто громкие заявления, а систематические и конкретные действия	131
Мультикультурность является важным измерением нашей национальной самобытности	139
Правозащитники со всей Европы по-прежнему учатся на примере Андрея Сахарова	145
Общество обязано поддерживать брошенных детей и обеспечивать для них благоприятные домашние условия – даже в условиях ограничения бюджетных ресурсов	151
Безнаказанности за изнасилования должен быть положен конец .	157
Необходимо соблюдать лингвистические права национальных меньшинств – отрицание этих прав подрывает права человека и приводит к напряженности между общинами	163
Страсбургский суд является источником надежды для многих людей – необходимо гарантировать его дальнейшее эффективное функционирование	173

В европейской миграционной политике рома-цыгане подвергаются дискриминации	181
Европейская терпимость в отношении плюрализма должна быть защищена от инстинктов исламофобии – не запрещайте чадру!	187
Злодеяния, совершенные в прошлом, должны быть признаны, задокументированы и из них нужно извлечь уроки – но при этом их нельзя искажать или злоупотреблять ими в политических целях	193

Вступление

Помните о пробелах!

Во время моих поездок по Европе я узнал, что некоторые группы людей особенно страдают от изоляции или дискриминации. Среди них – рома и другие национальные меньшинства, мигранты и беженцы, а также некоторые религиозные меньшинства. По сравнению с другими группами населения они находятся в неблагоприятном положении, и не в последнюю очередь это касается трудоустройства и жилья.

Многие пожилые люди и люди с ограниченными возможностями живут в чрезвычайно плохих условиях – эта проблема усугубилась во время экономического кризиса. Женщины по-прежнему страдают от неравенства в оплате труда и дискриминации на рабочем месте, и даже в самых богатых странах по-прежнему существует крайняя детская бедность в неблагополучных группах населения.

По сравнению с другими регионами мира Европа является весьма богатым континентом. Однако при этом из 800 миллионов людей в большой Европе более 150 миллионов, по некоторым оценкам, живут в условиях бедности (то есть живут в семьях, в которых доход составляет менее половины среднего дохода по стране).

У бедных и изолированных людей, как правило, нет влияния и возможности заставить общество услышать свой голос. Опросы показывают, что эти люди чувствуют, что их игнорируют политические партии, и зачастую они сами испытывают мало доверия к властям.

Когда они становятся жертвами преступления, они колеблются, сообщать ли об этом в полицию или нет – именно из-за существующего недоверия. В судах они находятся в неблагоприятном положении, по

сравнению с теми, кто может нанять видных адвокатов, а в тюрьмах их явно больше, чем представителей других групп населения.

Те дети, которые живут в условиях бедности, часто имеют мало поддержки для того, чтобы справиться с проблемами в школе. Некоторые из них не говорят на основном языке страны и поэтому подвергаются двойной изоляции. Они рискуют потерять свой шанс в будущем иметь работу и жизнь, в которой есть уважение к их правам. Социальная отчужденность передается от одного поколения к другому, при этом неравенство препятствует социальной мобильности.

Эти проблемы не являются чем-то новым. На самом деле разрыв между богатыми и бедными в большинстве европейских стран за последние два или три десятилетия только углубился. Нынешний экономический кризис – с продолжающимся высоким уровнем безработицы и сокращением средств, выделяемых на социальное обеспечение, – порождает дополнительное бремя для тех, кто уже находится в неблагоприятной среде.

Обделенные группы населения – особенно молодежь – возможно больше осознают такую несправедливость, чем предыдущие поколения. Благодаря современным средствам информации социальные контрасты выявляются со всей остротой. Нетрудно увидеть угрозу, связанную с растущим давлением на социальную сплоченность, которая является основой наших обществ – и нашей безопасности.

Очевидный вывод состоит в том, что нельзя позволить углубиться существующим разрывам; следует восстановить социальную справедливость. Нам необходимо помнить, что во Всеобщей декларации прав человека предусмотрено, *что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи* (статья 25).

Пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах и Европейская социальная хартия придали дополнительное содержание этим правам и подчеркнули необходимость их соблюдения *без дискриминации*.

Еще одним важнейшим инструментом в области прав человека для преодоления несправедливости в Европе является Протокол № 12 к

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в котором устанавливается общий запрет на дискриминацию. Данный общий запрет охватывает и дискриминацию в связи с социальными правами. Когда государство-член ратифицирует эту норму, она становится основой для обращения с жалобами в Европейский суд по правам человека в Страсбурге. На настоящий момент этот Протокол уже ратифицировали 17 из 47 государств-членов Совета Европы, остальные обязательно присоединятся к нему в свое время.

Однако при этом мы должны осознать, что социальная справедливость не может быть восстановлена лишь благодаря традиционным правозащитным инструментам, даже если они будут обновляться и модернизироваться. *Огромный разрыв между имущими и неимущими является серьезным этическим, идеологическим и политическим вызовом – преодоление которого будет влиять на многие аспекты жизни наших обществ.*

Необходимо дать детальный анализ тому, как появился и углубился этот разрыв. Следует проанализировать существующие связи между огромным богатством одних и чрезвычайной бедностью других людей. Безрассудные спекуляции, приведшие к банковскому кризису – что стало причиной бесчисленных трагедий для обычных людей – свидетельствуют о необходимости введения регулирования.

В ряде европейских стран широко распространена коррупция, ставшая практически повседневным явлением. Слишком многие политики позволяют себе обмениваться услугами с представителями большого бизнеса. Когда на уровне местного управления или государственных органов допускается коррупция, от этого страдают неимущие, которые вынуждены платить взятки за те услуги, которые им положены бесплатно.

Неравное положение женщин является еще одним проявлением продолжающейся дискриминации, и в тоже время источником несправедливости в более широких масштабах. Согласно имеющимся оценкам, женщины составляют примерно две трети всех тех, кто живет в условиях абсолютной бедности. Зачастую они находятся в уязвимом положении в бедных общинах, и те препятствия, которые мешают им утверждать свои права, могут быть почти непреодолимыми. Это наносит ущерб всему обществу.

Это также вопрос основных социальных установок. Политическую пассивность зачастую оправдывают неприемлемыми аргументами, заявляя, например, что неимущие люди сами виноваты в собственной судьбе. Существует также тенденция рассматривать изолированные группы как угрозу безопасности, а не как людей, нуждающихся в помощи.

В такой атмосфере ксенофобии и ослабления солидарности экстремистские политические группы получают все больше возможностей для распространения своих идей, сеющих страх и ненависть. Это является уже угрозой самой демократии – и поэтому требует анализа и соответствующих действий. Это также один из самых трудных вызовов в сфере прав человека: построить такое общество, которое охватывает всех людей – и которое никого не отбрасывает на обочину.

В нескольких из 26 статей данной публикации «Точки зрения» поднимаются вопросы, связанные с дискриминацией и изоляцией. В ряде других указывается и на другие пробелы. Один из таких пробелов состоит в том, что существует разрыв между согласованными нормами в области прав человека и продолжающимися их нарушениями – *разрыв в выполнении*. Еще один пробел – это поразительный контраст между громкими заявлениями политиков, не в последнюю очередь во время избирательных кампаний, и их деятельностью на выборных постах.

Разумеется, эти пробелы взаимосвязаны, они представляют собой разные аспекты одной и той же проблемы. Но все они приводят к подрыву доверия общества к возможности социальной справедливости. Меня стал беспокоить этот *пробел в сфере доверия* и его последствия для демократии и, в конце концов, для защиты прав человека – прав всех людей.

Когда я писал эти статьи, я пытался выявить проблемы, учесть при этом уже существующие стандарты в сфере прав человека и рекомендовать эффективные меры. Я попытался выступить с честной критикой и дать конструктивные рекомендации.

Эти тексты отражают мою собственную реакцию на те проблемы, свидетелем которых я стал во время посещения многих европейских

стран, где я встречался с ведущими политиками, прокурорами, судьями, омбудсменами, религиозными лидерами, журналистами, представителями гражданского общества, мигрантами и обычными гражданами – в том числе заключенными и сотрудниками пенитенциарных учреждений. По итогам визита в страну специальный доклад с рекомендациями публикуется на сайте: www.commissioner.coe.int.

Директор Офиса Комиссара, Изил Гаше, дала ценные советы о выборе вопросов и о подходах к аргументации. Я благодарен ей.

Томас Хаммарберг

Страсбург, 1 апреля 2010 года

Расизм: европейцам нужно быть
более самокритичными и оставаться
открытыми к углубленным и
откровенным обсуждениям в ООН

14 апреля 2009 года

Европа не является регионом, свободным от расизма. В большинстве европейских стран существует острая необходимость в наращивании борьбы с ксенофобией и нетерпимостью. Требуется положить конец дискриминации в области занятости, образования, жилья, спорта и других областях общественной жизни, действуя при этом самым активным образом. Все это требует честного признания существующих проблем и проявления политической воли для того, чтобы планировать и осуществлять эффективные меры противодействия таким явлениям. При этом самокритичный подход был бы наиболее убедительным вкладом Европы в усилия ООН по разработке глобальной стратегии борьбы с расизмом.

Во время своих поездок в европейские страны я встречался с людьми, которые стали жертвами актов расизма и ксенофобии, а также иных форм нетерпимости. Среди них были цыгане, синти и странствующие, африканцы или лица африканского происхождения, члены еврейских и мусульманских общин, представители национальных, этнических или религиозных меньшинств, коренных народов, мигранты, беженцы, лица в поисках убежища и жертвы торговли людьми.

Многие из этих людей и сейчас подвергаются различным формам дискриминации по признаку расы, национального или этнического происхождения, пола, гендерной принадлежности, религии или убеждений, возраста, ограниченных возможностей, сексуальной ориентации, гендерной идентичности или по иным признакам. Для того чтобы можно было улучшить их положение, следует выявить и урегулировать все существующие причины такой ситуации.

В некоторых странах политические партии, включившие в свои программы идеи ксенофобии, обрели поддержку среди населения, а в некоторых случаях даже выиграли выборы. Причем с обострением



“Правительства должны принимать дальнейшие,
более эффективные
меры по борьбе с расизмом и нетерпимостью.”

мирового экономического кризиса эта тенденция, скорее всего, усилится, если не предпринять энергичные политические действия для обеспечения одинаковой ценности и равного достоинства любого человека.

Во многих европейских странах были приняты комплексные юридические меры и национальные планы действий. Однако исследования показывают, что выполнение антидискриминационного законодательства остается несбалансированным, а санкции применяются не всегда эффективно. Для того чтобы существующие органы, занимающиеся вопросами равенства, могли успешно бороться с дискриминацией, им необходимо придать сильные независимые полномочия и выделить необходимые ресурсы.

Недавно Европейская Комиссия предложила принять новую директиву, которая призвана обеспечить защиту от дискриминации по основным признакам. Эта директива направлена на то, чтобы ликвидировать аномальное положение, когда в отношении разных групп существует неравная защита от дискриминации.

Европейская конвенция о защите прав человека запрещает дискриминацию при осуществлении прав, предусмотренных Конвенцией «...по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам» (статья 14).

Дополнительный протокол (Протокол № 12) идет еще дальше, поскольку в нем предусмотрен общий запрет на дискриминацию, и я рекомендую всем государствам-членам Совета Европы ратифицировать данный Протокол.

Существуют также важные нормы в отношении предупреждения расизма в электронных СМИ. Дополнительный Протокол к Конвенции Совета Европы о киберпреступности ставит вне закона акты ксенофобного характера, совершаемые через компьютерные системы и Интернет. Европейский Союз принял законодательство, запрещающее распространение высказываний, возбуждающих ненависть, через каналы ТВ, а совсем недавно страны ЕС согласовали общие законодательные нормы по уголовному преследованию определенных расистских и ксенофобных актов в рамках ЕС.

Во всех странах необходимо принять *всеобъемлющую и последовательную стратегию* борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией. В национальных планах действий следует выявить те группы, которые являются особенно уязвимыми или находятся неблагоприятном положении, и применять к ним позитивные меры.

Процесс подготовки, осуществления, мониторинга и оценки таких планов действий должен быть открытым для участия всех заинтересованных лиц, включая и пострадавших, и представителей гражданского общества. Эти планы должны основываться на достоверных фактах, предпочтительно в форме базового исследования. Особое значение для успеха любых серьезных попыток исправить положение жертв имеют

данные с разбивкой по группам. Планы действий следует использовать и для того, чтобы разработать индикаторы или стандарты для оценки достигнутого прогресса.

Во многих странах существует дефицит информации в отношении различных форм дискриминации и преступлений на почве ненависти. Такое положение следует исправлять, однако, сам сбор данных, требующих деликатного обращения должен сопровождаться соответствующими гарантиями и исключать возможность идентификации отдельных лиц, принадлежащих к конкретной группе.

В целом национальные стратегии должны включать следующие аспекты:

- Следует готовить и осуществлять национальные и местные планы действий, создавать системы по сбору данных, в том числе разрабатывать методы анализа количества и типов нарушений прав.
- Государства должны принять эффективное и всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, которое охватывало бы все соответствующие типы дискриминации, а также наиболее распространенные и смешанные ее формы. Законодательство по борьбе с дискриминацией должно применяться во всех основных областях деятельности и сопровождаться мерами по уголовному преследованию в отношении призывов к ненависти и других преступлений аналогичного характера.
- Следует одинаковым образом защищать все группы, которым угрожает дискриминация, при этом избегая любой «иерархии» среди отдельных пострадавших по какому-либо отдельному признаку дискриминации. Следует предусматривать соответствующее применение позитивных мер в поддержку тех групп людей, которые еще не в полной мере могут пользоваться своими правами человека в связи с фактами дискриминации, имевшими место в прошлом.
- Для рассмотрения жалоб и проведения мониторинга за выполнением законодательства следует создавать независимые и эффективные органы по обеспечению равенства. При этом имеющиеся санкции и компенсации, предусматриваемые в законодательстве по борьбе с дискриминацией, должны быть

действенными и реально препятствовать совершению такого рода актов.

- При подготовке вышеуказанных планов следует тщательно анализировать рекомендации со стороны механизмов Совета Европы, таких как Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, а также учреждений Европейского Союза, таких как Агентство по основным правам, и договорных органов ООН, таких как Комитет по ликвидации всех форм дискриминации.
- Необходимо широко распространять образование в области прав человека для продвижения ценностей терпимости и уважения к другим людям. Школьники, молодежь и госслужащие должны проходить соответствующее обучение для противодействия таким тенденциям как расизм, дискриминация или ксенофобия, при этом приобретает активные знания для поощрения терпимости и уважения к тем, кто отличается от других.
- Обучение в области прав человека должно стать обязательным и регулярным направлением деятельности для специалистов, в обязанности которых входит соблюдение этих прав.
- Следует поощрять осознание важности прав человека среди широкой общественности, уделяя особое внимание тому, как можно получить доступ к различным мерам правовой защиты. Такие европейские кампании как «Все различны – все равны» и «Скажи «Нет!» дискриминации» помогают осознанию проблем расизма, ксенофобии и дискриминации и путей их преодоления. Выступления видных и популярных деятелей, активное гражданское общество и СМИ – все это также может внести серьезный вклад в противодействие расизму и ксенофобии.
- Следует развивать механизмы раннего предупреждения. Важными участниками процессов в этой области являются национальные правозащитные организации, гражданское общество и неправительственные организации.

Верховный Комиссар ООН по правам человека предложил создать Всемирную обсерваторию по проблемам расизма для сбора информации от государств, договорных органов по защите прав человека,

национальных правозащитных учреждений, групп жертв, иных международных или региональных организаций и неправительственных организаций. Этот орган будет собирать статистические данные, информацию о законодательстве, политике, программах и примерах наилучшей практики, осуществлять аналитическую работу для выявления фактов и тенденций в масштабах всего мира. Такая инициатива заслуживает нашей поддержки и теперь будет одним из тех предложений, которые могли бы быть обсуждены на конференции ООН по расизму в Женеве 20-24 апреля¹.

Задача этой встречи состоит в том, чтобы провести обзор выполнения Дурбанской декларации ООН и программы действий (DDPA), которые были приняты в итоге всемирной конференции в Дурбане, Южная Африка, в 2001 году. Эти два документа представляют собой для международного сообщества масштабные и всеобъемлющие «дорожные карты» по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с этим нетерпимостью.

Подготовительный процесс по проведению этой встречи оказался трудным и чрезвычайно политизированным. Я призываю все правительства действовать конструктивно и не воздерживаться от этих важнейших глобальных обсуждений того, что же еще предстоит сделать для дальнейшего, более эффективного осуществления мер по борьбе с расизмом и нетерпимостью.

1. Вклад Комиссара Совета Европы по правам человека в конференцию по обзору Дурбанской конференции (20-24 апреля 2009), документ CommDH(2009)11.

Антицыганские настроения
по-прежнему являются
серьезной проблемой
в области прав человека в Европе
– правительства должны начать
принимать серьезные действия
против дискриминации рома
как на официальном,
так и на личном уровне

27 апреля 2009 года

В Международном день рома были вновь прозвучали заявления о необходимости борьбы с антицыганскими настроениями. Одновременно мы получили информацию, что группу цыганских детей, арестованных в Кошице в Восточной Словакии, в полицейском участке, где они находились под арестом, заставили раздеться и со всей силы бить друг друга по лицу. В Белграде ряд семей рома был неожиданно изгнан из своих домов, при этом никакого альтернативного жилья им предоставлено не было. В городе Митровица в Косово я видел цыган, которые живут в условиях, опасных для здоровья, в зараженных свинцом лагерях.

Когда этот садистский случай, связанный с жестоким обращением со стороны полиции в Словакии, стал известен, поскольку все это снималось на камеру, а затем просочилось в СМИ, то связанные с этим полицейские были отстранены от должности. Но вопросы остаются: является ли это событие разовым или аналогичные нарушения имели место и до этого? Знали ли полицейские, что то, что они делают, совершенно незаконно? И опасались ли они вообще каких-либо последствий (поскольку один из них снимал все на камеру)? Существуют ли серьезные пробелы в подготовке или инструктаже полицейских и поэтому может быть ответственность за эти действия лежит на вышестоящих должностных лицах?

Конечно же, все эти вопросы станут предметом расследования в Словакии, и будут предприняты дальнейшие действия. Однако, что останется после этого случая – это понимание того, что такие унижения не имели бы место, если бы эти дети не были бы рома. И, разумеется, сама община рома в этом будет совершенно убеждена.

Агентство по основным правам Европейского Союза (АОП) собрало информацию о том, как сами рома и другие меньшинства воспринимают



“Длительная история дискриминации
в отношении рома-цыган привела не только
к бедности, но и к отчужденности и изоляции.”

свое положение в обществе. Агентство уже опубликовало первые две части исследования в отношении меньшинств и дискриминации в странах ЕС – широкий обзор всего исследования и более подробный доклад о рома, «которые сталкиваются с самыми высокими уровнями дискриминации»¹.

Та часть исследования, которая посвящена рома, охватывает семь государств-членов: Болгарию, Венгрию, Грецию, Польшу, Румынию, Словакию и Чешскую Республику. В каждой из этих стран было

1. Исследование положения меньшинств и дискриминации в Европейском Союзе (EU-MIDIS), Агентство по основным правам: <http://fra.europa.eu>.

опрошено не менее 500 представителей рома. Эти ответы во многом подтверждают мои собственные впечатления от посещения ряда этих стран – а также других европейских стран, как в ЕС, так и вне Европейского Союза:

Половина опрошенных сообщили, что они стали жертвой дискриминации по крайней мере один раз за последние 12 месяцев, причем многие из них за этот же период пострадали от ряда таких инцидентов (в среднем их количество составляло 11);

Подавляющее большинство из них не рассказывали о том, в чем состояли инциденты, поскольку они не верят, что это даст какой-либо позитивный результат. Большинство из них не знало о какой-либо организации или учреждении, в которые они могли бы обратиться с жалобами;

Каждый четвертый заявил, что он стал жертвой преступления, направленного против него, по крайней мере один раз за последние 12 месяцев, а каждый пятый ответил, что пострадал от преступления личного характера на почве расизма, включая нападения, угрозы и серьезные преследования;

Явное большинство – от 65 до 100%, в зависимости от страны – не сообщало о таких преступлениях в правоохранительные органы. Они не верят, что полиция могла бы что-то сделать;

За последние 12 месяцев полицией задерживался каждый третий рома, причем половина из них считает, что это случилось именно потому, что они были рома. Многие из задержанных сталкивались с этим несколько раз, в среднем четыре раза;

Исследование подтвердило проблемы, существующие в области школьного образования – 30% опрошенных посещали школу в течение только пяти лет или менее. Помимо этого, уровень занятости, как правило, находится на низком уровне (от 17% в Румынии до 44% в Чешской Республике).

В докладе АОП отмечается, что длительная история дискриминации привела не только к бедности, но и к отчужденности и изоляции. Те учреждения, которые были созданы для рассмотрения жалоб о нарушениях прав человека, как правило, неизвестны многим рома и не рассматриваются ими как открытые и полезные для них. Поскольку во

многих случаях о преследованиях и преступлениях на почве расизма не сообщается, то и поныне глубина дискриминации не в полной мере отражается в официальных данных. Изоляция рома является основной причиной их миграции по Европе. В недавнем исследовании, проведенном по просьбе Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам и моего бюро, подробно рассказывает о той практике дискриминации, с которой сейчас сталкиваются рома-мигранты. В исследовании предлагается ряд рекомендаций в отношении тех мер, которые могли бы быть осуществлены государствами².

Мы знаем, что население рома – граждане, перемещенные лица или мигранты – находятся в худшем положении по сравнению с любой другой группой в Европе в том, что касается основных социальных показателей в области образования, здравоохранения, занятости, жилья и участия в политической жизни.

Это не всегда остается незамеченным. Двенадцать правительств, включая страны Балкан, сотрудничают в совместном проекте «Десятилетие интеграции рома – 2005-2015 год», который направлен на преодоление проблем бедности и повышение социально-экономического статуса рома. Данный проект отражает политические обязательства, которые, будем надеяться, позволят выйти из замкнутого круга.

И в то же время мы вынуждены сделать вывод о том, что прогресс идет медленно. Мы знаем, что не существует какой-то одной реформы или мероприятия, которые обеспечат быстрые перемены к лучшему. И хотя, например, важнейшее значение имеет активная поддержка образования, в том числе дошкольного, для детей рома, результаты все равно будут зависеть от улучшения ситуации в других областях, например, от улучшения условий проживания и расширения медицинских услуг. Нужна комплексная программа, при этом предусматривающая участие и имеющая долгосрочный характер.

Но что абсолютно необходимо – это *борьба с антицыганскими настроениями*. Сохраняющееся негативное отношение к рома со стороны многих из группы большинства населения – это глубокая

2. См. исследование о недавних миграционных потоках в Европе по адресу: http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/themes/RomaMigration_2009_en.pdf.

проблема. Если не будет изменений в этом, любые программы потерпят провал.

Я полагаю, что для борьбы с незнанием этих проблем было бы полезно создавать комиссии по установлению правды об имевших ранее преследованиях рома. Совет Европы подготовил уникальные информационные бюллетени по истории рома в Европе, которые позволяют любому серьезному читателю узнать об ужасных последствиях антицыганских гонений в прошлом – массовых убийствах рома во время нацистского и фашистского режимов, но также и о других зверствах против этого народа на протяжении ряда поколений³.

По-прежнему существует недостаток в образовании, которое было бы основано на фактах и информации, в области культуры и истории рома в обычных школах. Подготовка национальных учебно-педагогических материалов могла бы основываться на информационных бюллетенях Совета Европы – именно так решило поступить недавно правительство Италии.

Следует положить конец заявлениям, возбуждающим ненависть. Чрезвычайно важно, чтобы видные политики и другие общественные деятели избегали антицыганской риторики, а вместо этого выступали за принципы отказа от дискриминации, за терпимость и уважение к людям иного происхождения. В прошлом я был вынужден реагировать на некоторые заявления, содержащие стереотипы, со стороны политиков, например, в Румынии и Италии, и я отмечаю, что такие заявления теперь становятся все более редкими.

Однако деятельность самих политиков выражается в конкретных решениях, а сейчас по-прежнему случается, что мэры или иные местные органы власти предпринимают шаги, нарушающие права человека общин рома. Недавний пример: люди были выгнаны из лагеря рома в Белграде, причем так, что никаких соответствующих процедур для выселения проведено не было.

Это выселение стало неожиданным для рома, которым обещали, что это будет сделано позднее, и при этом им не предоставили какого-либо альтернативного жилья. Положение еще больше ухудшилось, когда

3. <http://romafacts.uni-graz.at>.

местные жители напали на рома, которых поселили во временных контейнерах в одном из пригородов. Эти ошибки не были запланированы – и центральные органы власти выразили свое сожаление в связи с этими событиями – но все это свидетельствует об отсутствии серьезного внимания и учета прав человека со стороны местных властей. Могло ли это случиться с теми, кто не является рома?

В северной части Митровицы в Косово⁴ я недавно посещал лагерь для рома, ашкали и египтян, который расположен в районе, серьезно зараженном свинцом. Несколько лет тому назад было установлено, что проживать там опасно, особенно для детей и беременных матерей. Эта угроза для здоровья была убедительно доказана группой врачей от Всемирной организации здравоохранения еще в 2004 году. Прошло пять лет, но многие рома по-прежнему проживают в этом токсичном районе.

И даже учитывая сложную политическую ситуацию на севере Митровицы, совершенно неприемлемо, что не оказывается никакой помощи для перевода жителей этого лагеря в другое место. И тем более стыдно, что по крайней мере отчасти за этот провал несет ответственность международное сообщество. Жители, с которыми я беседовал, убеждены, что их положение давно было бы урегулировано, если бы они принадлежали к другой этнической группе. К сожалению, в этом с ними я могу лишь согласиться.

4. Все имеющиеся в данном тексте упоминания Косово, идет ли речь о территории, учреждениях или населении, следует понимать в полном соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1244, и при этом не предопределяя статуса Косово.

Реакция на кризис
должна включать сдвиг
в сторону большего равенства

11 мая 2009 года

Меры, направленные на преодоление экономического кризиса, должны быть сосредоточены не только на восстановлении банковской системы и поощрении инвестиций и потребления. Необходимо срочно защитить уязвимые группы от разных форм несправедливости.

Для предотвращения финансового кризиса правительства использовали огромные суммы из денег налогоплательщиков для того, чтобы компенсировать критическую кредитную задолженность. Кроме того, ключевые отрасли промышленности в ряде стран получили государственную поддержку для выживания в период кризиса. Одновременно повышение уровня безработицы ложится еще большим бременем на бюджеты стран: меньше дохода – больше расходов.

Уже звучали заявления о том, что в настоящее время не существует возможностей оказывать социальную помощь для удовлетворения растущих потребностей. Если такое отношение будет распространяться, то существует угроза того, что данный кризис превратится в политический и социальный. Люди могут не согласиться со снижением своего уровня жизни, в то время как финансовые учреждения, которые многими воспринимаются как совершившие безответственные действия, получают дотации.

Выступая в Страсбурге на сессии Парламентской Ассамблеи Совета Европы в конце апреля, премьер-министр Испании Сапатеро признал необходимость удовлетворять потребности тех людей, которые в настоящее время особо уязвимы, то есть тех, кто больше всего пострадает от негативных последствий кризиса.

Премьер-министр Испании выступил за солидарность с бедными слоями населения, назвав бедность основной причиной социальной отсталости и нарушений прав человека, причем не в последнюю очередь – прав



“Нынешний кризис призван стать поворотным пунктом в принятии конкретных мер по восстановлению социальной справедливости.”

женщин. «Единственный способ гарантировать наше благосостояние – это борьба с бедностью. И это не только нравственная необходимость. Это не только вопрос имиджа. Это – политическая ответственность», – заявил премьер-министр. В конце своего выступления он добавил, что кризис следует также рассматривать как новую возможность, как шанс для позитивных изменений.

Такие изменения требуют, чтобы в правительственных программах не поощрялись протекционистские тенденции. К счастью, существует широко распространенное признание того, что решения необходимо искать поверх границ, на основе многосторонних соглашений и межгосударственных инициатив, преодолевая узкие национальные интересы. Весьма показательно, что Сапатеро сослался на цели

Тысячелетия – новый мировой порядок должен включать подлинную солидарность с развивающимися странами.

Еще одна позитивная тенденция – это признание того, что правительства должны играть более активную роль в предупреждении неэтичной деловой практики и корректировать структурные недостатки рынка. Существует ясная связь между этими запросами и правами человека, не в последнюю очередь социальными правами. Чрезвычайно важно, чтобы принципы прав человека вышли на первый план в нынешних дискуссиях о тех уроках, которые следует извлечь из кризиса.

Давно настало время предпринять серьезные усилия по преодолению огромного разрыва между богатыми и обездоленными, между теми, у кого есть средства и связи, и теми, кто изолирован и беспомощен. В глобализованном и взаимосвязанном мире такая несправедливость неприемлема и даже невозможна.

В своей инаугурационной речи президент Обама отметил, что кризис является не только результатом безрассудных рисков со стороны некоторых банковских деятелей или *«алчности и безответственности со стороны ряда людей»*. Это было, как он сказал, и результатом *«нашего коллективного провала в том, чтобы сделать трудный выбор и подготовить нацию к новой эре»*.

Но эта новая эра не настанет, если мы и далее будем игнорировать глубокое неравенство и несправедливость в наших обществах. Все это подрывает социальную сплоченность и тем самым – безопасность для всех. И это, разумеется, нарушает принципы прав человека, которые мы брали, причем неоднократно, обязательство соблюдать.

Даже в Европе существуют большие группы людей, которые живут в бедности и в изоляции. Они не имеют влияния и возможностей для того, чтобы их голос был услышан. Во многих случаях они чувствуют, что политические партии их игнорируют, и в целом эти люди сами мало доверяют властям. Они страдают от преступлений больше, чем другие группы, но при этом мало верят в полицию. В судах они находятся в менее благоприятном положении по сравнению с теми, кто может пригласить знаменитых адвокатов, а удельный вес таких людей в тюрьмах намного выше.

Малообеспеченные слои населения не имеют или не получают того образования, которое в наших обществах является путевкой в такую жизнь, где уважались бы их права. Многие изолированы и потому, что они принадлежат к меньшинству; некоторые из них не говорят на языке основного населения и поэтому они находятся в двойной изоляции.

Все эти виды несправедливости имеют и гендерный аспект. Согласно имеющимся оценкам, две трети тех, кто живет в абсолютной бедности – это женщины. И это неслучайно, поскольку связано с общим положением вещей. Женщины, как правило, занимают слабые позиции в бедных общинах, а барьеры, препятствующие им в обеспечении их прав, могут быть почти непреодолимыми.

И вместо того, чтобы этот разрыв становился еще больше, нынешний кризис призван стать поворотным пунктом в принятии конкретных мер по восстановлению социальной справедливости. Необходимо признать, что кризис протекает гораздо глубже, чем его очевидные экономические аспекты, поскольку он затрагивает доверие в целом, а также этические ценности. Настало время вновь строить сплоченное общество, которое никого не изолирует и никого не оставляет на обочине.

Это – наша проблема в области прав человека. Во Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи (статья 25).

В Соединенных Штатах существовало определенное сопротивление в отношении признания этих прав – и права на образование – как полноценных *прав* человека. Даже в Европе раздаются голоса, что обеспечение соответствующего уровня жизни не может быть более чем целью. Однако подавляющее большинство стран ратифицировало Пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах, а Европейская социальная хартия (пересмотренная) получила

дополнительную поддержку. В настоящее время большинство государств-членов Совета Европы ратифицировали Хартию в ее первоначальной или пересмотренной форме¹.

Еще один ключевой инструмент для преодоления несправедливости в Европе – это Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека, в котором предусматривается общий запрет на дискриминацию. В нем перечисляется ряд неприемлемых оснований для дискриминации, и при этом в статье 2 заявляется, что ни один государственный орган не должен осуществлять дискриминацию в отношении кого-либо по какому-либо признаку.

Такой общий запрет будет включать также и запрет на дискриминацию в области социальных прав. Когда эта норма будет ратифицирована государствами-членами, она сможет стать основой для обращения с жалобами в Европейский суд по правам человека в Страсбурге. На настоящий момент этот Протокол ратифицировали 17 государств-членов Совета Европы, но я надеюсь, что еще больше государств-членов пойдут по этому пути².

Действительно, многие страны в настоящее время приняли всеобъемлющее законодательство в отношении всех форм дискриминации по какому-либо признаку. Учреждены посты омбудсменов или иные бюро по содействию равным возможностям и борьбе с дискриминацией. Однако в рамках этих усилий, направленных против дискриминации, основные аспекты социальной несправедливости часто не рассматриваются. Основное внимание уделяется равенству с учетом положения человека, например по признаку пола или расы.

Различие между этими двумя формами несправедливости является искусственным. Действительно, в практической жизни в большинстве

-
1. 13 государств-членов Совета Европы ратифицировали Хартию 1961 года и 27 государств-членов ратифицировали Хартию 1996 года. 7 государств-членов не ратифицировали ни одну из этих Хартий, а именно Лихтенштейн, Монако, Россия, Сан-Марино, Сербия, Черногория и Швейцария.
 2. 17 государств-членов Совета Европы ратифицировали Протокол № 12 и 20 государств-членов подписали, но не ратифицировали этот Протокол.

случаев эти аспекты взаимосвязаны, как это проявляется, например, в таком явлении, как бедность среди женщин.

Но эти типы несправедливости должны преодолеваться на основе всеобъемлющего подхода, как это заявляет Траст по равным правам – неправительственная организация, основанная в Лондоне, которая представила *Декларацию принципов равенства*. Этот документ был составлен специалистами в области прав человека и законодательства в сфере равенства, и хотя он и не имеет официального статуса, тем не менее, его поддержали многие международные эксперты в области прав человека³.

Одним из важнейших моментов в этой Декларации является то, что для преодоления неблагоприятного положения, существовавшего в прошлом, и для ускорения продвижения к равенству отдельных групп необходимы позитивные или активные правовые действия. В этом документе говорится и о том, что равное обращение не является тем же самым, что одинаковое обращение. Для достижения полного и эффективного равенства необходимо обращаться с людьми дифференцировано, в зависимости от их разных жизненных обстоятельств, утверждая их равную ценность и расширяя их возможности участия в обществе на равной основе.

Социальная справедливость не может быть установлена лишь благодаря традиционным инструментам в области прав человека, даже если они будут обновлены и выведены на современный уровень. Огромный разрыв между имущими и неимущими – вот важнейший политический и идеологический вызов, преодоление которого окажет глубокое влияние на многие аспекты жизни наших обществ. А это, в свою очередь, будет содействовать реализации всех согласованных норм в области защиты прав человека.

Вероятно, именно это имели в виду составители Всемирной декларации, когда они записали следующее (статья 28):

“Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены”.

3. www.equalrightstrust.org

Правительства должны открыть
каналы для жалоб
со стороны гражданского общества
на нарушение социальных прав

25 мая 2009 года

Защита социальных прав будет и дальше подвергаться испытаниям в период существующего экономического кризиса. Как и другие права человека, социальные права закреплены в договорах, согласованных правительствами, и один из них – Европейская социальная хартия. Задача состоит в том, чтобы обеспечить реализацию этих соглашений на практике. А для этого нужно, чтобы люди знали об этих соглашениях и имели возможность обращаться с жалобами, когда они считают, что их права нарушены. Таким образом активные группы гражданского общества могут внести свой ценный вклад в эти процессы.

Поддержка Пересмотренной Европейской социальной хартии в последние месяцы расширилась. Этот инструмент был ратифицирован Венгрией и Республикой Словакией, а Российская Федерация и Сербия начали процесс принятия такого решения в ближайшем будущем. Очевидное большинство государств – членов Совета Европы в настоящее время взяло на себя обязательство соблюдать Хартию в ее первоначальном или пересмотренном варианте¹.

Это – действительно прогресс. Однако самым важным в отношении норм прав человека является их *соблюдение* в реальной жизни. Для соблюдения Хартии был создан орган мониторинга – Европейский комитет по социальным правам (ЕКСП), который рассматривает доклады государств – участников Хартии о шагах по ее выполнению. Выводы этого Комитета представляются в Правительственный комитет для принятия дальнейших мер.

1. Из 40 государств, которые в настоящее время ратифицировали Европейскую социальную хартию, 27 взяли обязательство по Пересмотренной Хартии и 13 – по Хартии 1961 года.



“Процедура коллективных жалоб эффективно способствует обеспечению социальных прав.”

Этот механизм дополнен еще одной составляющей. Опыт Международной организации труда показал ценность наличия канала для получения обращений со стороны социальных партнеров в отношении конкретных нарушений. Основываясь на этом опыте и благодаря Протоколу к Европейской социальной хартии, была создана система *коллективных жалоб*.

Этот механизм существует уже более 10 лет, но пока решение о присоединении к нему приняли лишь 14 государств². Это вызывает сожаление, поскольку процедура коллективных жалоб эффективно

2. Это сделали следующие государства: Бельгия, Болгария, Греция, Ирландия, Италия, Кипр, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия и Швеция.

способствует обеспечению социальных прав, гарантируемых на основании Хартии.

Ранее Европейский комитет по социальным правам ограничивался тем, что он развивал свою прецедентную практику только на основании изучения тех докладов, которые предоставлялись государствами-членами, и исходя из этого принимал решение о том, насколько ситуация в стране соответствует положениям Хартии. С учетом процедуры подачи коллективных жалоб сам процесс мониторинга приобрел новую динамику. Это позволяет Комитету, по его собственным словам, *«проводить юридическую оценку положения государства в свете той информации, которая предоставлена в жалобе и благодаря той состязательной процедуре, которая с этим связана»*³.

Коллективные жалобы могут быть поданы международными организациями работодателей и профсоюзами, участвующими в работе Правительственного комитета⁴, другими *международными* неправительственными организациями, имеющими статус участников в Совете Европы, а также национальными организациями работодателей и профсоюзов соответствующих Договаривающихся Сторон. Помимо этого, каждое государство может на основе специального заявления разрешить подавать жалобы против себя *национальным* неправительственным организациям. Пока это сделала только Финляндия.

Эти жалобы рассматриваются ЕКСП и объявляются приемлемыми, если они отвечают официальным требованиям. Затем начинается письменная процедура обмена между сторонами. Свои комментарии могут представить и другие государства-участники, а также организации работодателей и профсоюзы.

ЕКСП может принять решение о проведении публичных слушаний. Затем Комитет принимает решение по существу жалобы и направляет его заинтересованным сторонам и Комитету министров в докладе, который публикуется спустя четыре месяца. Комитет министров

3. Решение о приемлемости к рассмотрению: *ICJ против Португалии* (коллективная жалоба № 1/1998), 10 марта 1999 года, § 10.

4. Европейская конфедерация профсоюзов (ETUC), БИЗНЕС-ЕВРОПА (бывший UNICE) и Международная организация работодателей (IOE).

принимает соответствующую резолюцию. Если будет сочтено целесообразным, то Комитет министров может рекомендовать, чтобы заинтересованное государство приняло конкретные меры для того, чтобы привести ситуацию в соответствие с Хартией.

Несмотря на небольшое число государств-участников в этой процедуре и ее квазисудебный характер, она, совершенно очевидно, превзошла все ожидания. Комитет рассмотрел следующие важнейшие вопросы об уязвимости и дискриминации:

- недостаточный уровень защиты детей-аутистов;
- дискриминация в юридической сфере и на практике в отношении цыган в сфере жилья;
- недостаточная медицинская помощь детям незаконных иммигрантов;
- телесные наказания детей;
- недостаточный уровень предупреждения со стороны государств воздействия на окружающую среду в основных районах добычи лигнита и отсутствие должной стратегии по предупреждению и реагированию на последствия такой ситуации для здоровья населения;
- неудовлетворительное соблюдение законодательства по предупреждению выселения из жилья и отсутствие мер по предоставлению жилья для выселенных семей;
- дискриминация в области образования детей с ограниченными умственными способностями;
- неблагоприятная окружающая среда и отсутствие должных медицинских услуг для цыган⁵.

В своей роли подлинного толкователя Хартии ЕКСП продемонстрировал, что действует он не в вакууме. При этом он основывался на нормах Совета Европы, особо учитывая Европейскую конвенцию о защите прав

5. С полным списком 57 поданных до настоящего времени коллективных жалоб можно ознакомиться по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

человека, и, в случае необходимости, на других важных международных нормах, таких как Конвенция ООН о правах ребенка. В прецедентном праве Комитета сейчас есть и ссылка на мою работу как Комиссара. Европейский суд по правам человека недавно разъяснил, как прецедентная практика ЕКСП может быть источником толкования⁶.

Процедура коллективных жалоб имеет и профилактическое измерение. Жалобы, с которыми обращаются в ЕКСП, касаются не индивидуальных дел, а общих недостатков в законодательстве и практике. Оценка со стороны Комитета может помочь государствам принять необходимые меры по исправлению ситуации и таким образом предупредить обращение с индивидуальными жалобами в Страсбургский суд. Тот факт, что Комитет может ссылаться на вопрос, рассматриваемый в рамках его процедуры жалоб при представлении своих регулярных докладов, усиливает этот профилактический аспект.

Действительно, ряд государств исправили ту ситуацию, которая была выявлена в рамках данной процедуры. В ноябре 2006 года я приветствовал принятие парламентом Греции закона о бытовом насилии, на основании которого были запрещены телесные наказания детей. Принятие закона было ускорено благодаря решению ЕКСП по коллективной жалобе против Греции.

В ответ на жалобу в отношении права на жилье Франция приняла к сведению решение Европейского комитета по социальным правам при выполнении Акта об обязательном праве на жилье.

По делу, касающемуся права на образование детей-аутистов, правительство Франции заявило, что оно приведет ситуацию в соответствие с Пересмотренной Хартией, и сообщило о тех мерах, которые для этого принимаются.

У процедуры коллективных жалоб есть несколько преимуществ. Она достаточно динамична и незабюрократизирована. Ее критерии приемлемости являются более гибкими, чем те, которые применяются Страсбургским судом. Жалоба может быть объявлена приемлемой, даже если не были исчерпаны внутренние средства правовой защиты,

6. Дело «Демир и Байкара (*Demir and Baykara*) против Турции» [БП], 12 ноября 2008 года.

и даже если аналогичное дело рассматривается в национальных или международных органах.

Я искренне надеюсь, что еще больше правительств будут принимать шаги для того, чтобы открыть этот канал для жалоб в отношении собственных стран. При этом надеюсь и на то, что профсоюзы, группы предпринимателей и другие организации гражданского общества рассмотрят возможность более регулярного использования этого механизма защиты социальных прав.

Международные организации,
действующие
как квазиправительства,
должны быть подотчетными

8 июня 2009 года

В тех случаях, когда международные организации осуществляют исполнительный и законодательный контроль, аналогичный государственному, в отношении их должна действовать такая же система «сдержек и противовесов», которую мы требуем в отношении демократических правительств. В обычных демократических системах, где существует потенциальная возможность злоупотребления государственной властью, с этим борются путем разделения властей между исполнительной, законодательной и судебной властями. Когда же речь идет об управлении международными организациями, то в некоторых случаях власть находится в руках одного человека или организации, и они мало подотчетны в отношении последствий принимаемых решений.

Подотчетность, с точки зрения управления, подразумевает, что процессы принятия решения являются прозрачными, что имеется открытый доступ к правительственной информации, а также существует участие гражданского общества и широких слоев населения.

Подотчетность также подразумевает, что имеются средства для контроля и наказания в случае злоупотреблений со стороны тех, кто обладает публичной властью, в частности, государственных служащих и должностных лиц. Мы требуем от тех, кто имеет власть, обязанность нести ответственность за свои действия.

С годами было признано, что принципы подотчетности должны применяться к операциям по поддержанию мира со стороны ООН,



“Дефицит международной подотчетности
не несет ничего хорошего ни для кого,
и, конечно же, это касается в первую очередь
местного населения.”

и в этой связи ООН осуществила ряд шагов по предупреждению и наказанию в связи с сексуальным насилием и эксплуатацией во время ооновских операций¹.

1. На основании доклада, принятого в 2004 году, Генеральный секретариат ООН провел ряд масштабных реформ в отношении норм поведения, проведения расследований, организационной, управленческой и командной ответственности, а также индивидуальной дисциплинарной, финансовой и уголовной подотчетности. См. также Резолюцию Совета безопасности ООН 1820 (2008) о женщинах, мире и безопасности.

Подотчетность должна также применяться в тех случаях, когда международная организация действует как квазиправительство². ООН участвует в ряде миссий по управлению территориями, когда она действовала или действует как фактическое правительство, например, в Намибии, Камбодже, на Восточном Тиморе, в Боснии и Герцеговине и Косово³.

При этих обстоятельствах, органы международной администрации действуют как *де-факто* местные органы власти и как международные организации.

Отсутствие подотчетности может подорвать доверие со стороны общественности к международной организации и, тем самым, ее моральное право на управление. Такое управление способствует созданию атмосферы безнаказанности за действия, совершаемые сотрудниками этой организации, и создает негативную модель для органов государственного управления стран.

С другой стороны, модели эффективного управления требуют подотчетности, которая, в свою очередь, повышает авторитет работы организации и служит предупреждению возможных нарушений властью и злоупотреблений. Когда международная организация несет такую ответственность за управление, то необходимо предусматривать и механизмы обеспечения подотчетности – ведь было бы недостаточно просто полагаться на добросовестность этих организаций.

Европейский Союз, например, осознал, что его собственные структуры нуждаются в механизме рассмотрения жалоб. Был учрежден пост Европейского омбудсмена, избираемого Европейским парламентом, именно для рассмотрения жалоб со стороны граждан на ошибочные административные решения со стороны учреждений и органов ЕС. Кроме того, Европейский Суд Сообществ в Люксембурге уполномочен

-
2. См. в докладе Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Положение в области прав человека в Европе: необходимость искоренения безнаказанности», подготовленном докладчицей г-жой Херта Доблер-Гмелин (Mrs Herta Däubler-Gmelin), от 3 июня 2009 года, в частности глава vii.
 3. Все ссылки на Косово, идет ли речь о территории, учреждениях или населении, в данном тексте следует понимать в полном соответствии с Резолюцией Совета безопасности ООН № 1244, и при этом не предопределяя статуса Косово.

рассматривать заявления со стороны Совета Европейского Союза, Европейской Комиссии, Европейского парламента и государств-членов в отношении незаконности актов ЕС. Отдельные лица также могут оспаривать решения, принятые в их отношении.

Я обсуждал вопросы, связанные с подотчетностью международных организаций, в частности, во время моих визитов в Боснию и Герцеговину и в Косово.

Тринадцать лет спустя после подписания Дейтонского мирного соглашения, международные организации по-прежнему широко присутствуют в Боснии и Герцеговине. Для того чтобы облегчить усилия Сторон по выполнению Дейтонского мирного соглашения, было создано Бюро Высокого представителя (БВП) в Боснии и Герцеговине. Спустя несколько лет полномочия Верховного представителя были расширены, и теперь предусматривают возможность увольнения должностных лиц, которые нарушают юридические обязательства и Дейтонское мирное соглашение, а также возможность утверждать те законы, которые необходимы, если законодательные органы Боснии и Герцеговины со своей стороны этого не делают.

Я посетил Сараево в 2006 году для обсуждения жалоб со стороны около 260 сотрудников полиции из национальных органов полиции, которых уволили со службы («лишены права на занятие должности»), и которые были лишены своих социальных и пенсионных прав на основе процедуры проверки, организованной международными полицейскими силами ООН⁴. Моя озабоченность связана с тем, что у этих лиц имеются ограниченные возможности оспорить решения полицейских сил по существу, а также отсутствуют соответствующие средства правовой защиты.

Венецианская комиссия Совета Европы предложила, чтобы Совет безопасности создал специальный орган по рассмотрению этих дел⁵. После своего посещения страны я призвал все стороны найти такое решение, которое обеспечит справедливое решение для отдельных

4. Доклад о специальной миссии в Боснию и Герцеговину Томаса Хаммарберга, CommDH(2007)2, 17 января 2007 года.

5. Заключение о возможных решениях вопроса о лишении права на занятие должности сотрудниками полиции в Боснии и Герцеговине, Заключение № 326/2004.

лиц и укрепит авторитет международного сообщества. К сожалению, продвижение в направлении какого-либо подходящего решения по-прежнему медленное.

Что касается Косово, то UNMIK и KFOR (силы в Косово под руководством НАТО) и все их сотрудники пользуются иммунитетом от юридических преследований⁶. Цель данной нормы состоит в том, чтобы дать возможность международным организациям осуществлять свои задачи без какого-либо вмешательства. Разумеется, это не означает, что сотрудники этих структур не могут подвергаться судебным преследованиям в своих странах, хотя и существуют трудности в обеспечении того, чтобы такие дела возбуждались и эффективно расследовались.

Кроме того, согласно решений Европейского суда по правам человека от 2007 г. о приемлемости дел *Бехрами*⁷ и *Сарамати*⁸, действия KFOR и UNMIK связаны с ООН, а не с участвующими государствами – членами. Отсюда следует, что суд Страсбурга неправомочен принимать постановления по таким жалобам.

В 2005 году ООН создала в Косово Консультативную группу по правам человека, как механизм подотчетности в области защиты прав человека. Эта Группа действует как квазисудебный орган, который является полностью независимым от UNMIK. Однако эта Группа столкнулась с рядом трудностей, которые помешали ее регулярной деятельности, в том числе с задержками в назначении своих членов, с отсутствием достаточной поддержки со стороны секретариата, а также с неясностью в отношении того, как UNMIK будет реагировать на рекомендации Группы. До настоящего времени на основании принятого заключения Группы так и не было выплачено ни одной компенсации.

Я думаю, что теперь UNMIK надо взглянуть на последствия своих действий в Косово и выразить готовность оплатить компенсацию и восстановить положение, связанное с нарушениями прав человека.

6. UNMIK/REG/2000/47

7. Бехрами и Бехрами (Behrami and Behrami) против Франции, жалоба n° 71412/01, решение о приемлемости от 31 мая 2007

8. Сарамати (Saramati) против Франции, Германии и Норвегии, жалоба n° 78166/01, решение о приемлемости от 31 мая 2007

Новые Правила Миссии Европейского Союза по вопросам законности и правопорядка в Косово (EULEX), которые вступили в силу в декабре прошлого года, также должны предусматривают собственный механизм подотчетности, причем в приоритетном порядке.

Какого типа механизмы обеспечивают подотчетность международных организаций?

- Хорошим решением является создание в стране *независимого* суда или совета по правам человека;
- Могут быть действенными и другие методы работы внутри самой организации, такие как комиссии по рассмотрению жалоб или заявлений, но при этом имеется большой соблазн избежать публикации информации, которая может нанести ущерб данной организации;
- Еще один способ обеспечения подотчетности в отношении структур международной администрации для избежания злоупотребления властью – это создание бюро омбудсмана с широкими полномочиями;
- Государства, которые направляют персонал в международные миссии по поддержанию мира, должны обеспечить возможность проведения независимых расследований и полной подотчетности тех, кто несет ответственность за нарушения прав человека, в том числе на основании уголовных, административных и дисциплинарных процедур, когда это целесообразно;
- Международный уголовный суд (МУС) является судом последней инстанции и имеет юрисдикцию в отношении преступлений против человечности, военных преступлений и геноцида, в том числе в тех случаях, когда такие преступления совершаются со стороны миротворцев ООН;
- Одной из форм подотчетности является обязательство представлять отчеты на международном уровне;
- Иногда международные организации для осуществления независимой оценки своей деятельности привлекают внешних участников. Так, например, генеральный секретарь ООН создал

независимый орган по проведению расследования действий ООН во время геноцида в Руанде в 1994 году;

- Ключевую роль как стражи защиты прав человека призваны сыграть международные и местные СМИ и НПО.

Дефицит международной подотчетности не несет ничего хорошего ни для кого, и, конечно же, это касается в первую очередь местного населения. Никто, и тем более международные организации, не может быть выше закона.

Европейские страны
должны защищать
Международный уголовный суд
и призвать власти США отказаться
от идеи добиться безнаказанности
для граждан США

22 июня 2009 года

Новая администрация в Вашингтоне осуществила ряд вселяющих оптимизм шагов по преодолению того ущерба защите прав человека, который был нанесен ее предшественниками. Пытки уже более не считаются приемлемыми, центр содержания Гуантанамо будет закрыт, а тайные тюрьмы для допросов уже более не используются. Однако необходимо добиться еще одного важнейшего изменения: следует прекратить подрыв позиций Международного уголовного суда.

Те злодеяния, которые были совершены на Балканах в начале 1990-х годов, напомнили о том, что для того, чтобы положить конец безнаказанности в отношении самых серьезных преступлений: геноцида, преступлений против человечества и военных преступлений, – необходим эффективный и независимый международный механизм правосудия. После продолжительных межправительственных переговоров в 1998 году был согласован Римский Статут, а в 2002 году, после того как 60 государств ратифицировали договор, был создан Международный уголовный суд (МУС). Но и сейчас, когда к этому договору присоединилось 108 государств-участников, Суд по-прежнему сталкивается с серьезными вызовами.

С самого начала администрация США относилась к Суду с подозрением и враждебностью. Администрация Клинтона опасалась, что Судом могут злоупотреблять для того, чтобы преследовать по политическим мотивам граждан США. Тем не менее, 31 декабря 2000 года, в самый последний день открытия Статута для подписания, президент Клинтон подписал этот документ. Он заявил, что ратификация не будет немедленной, и что такое предложение Сенату будет зависеть от того, продемонстрирует ли Суд свою политическую беспристрастность.

Последовавший за ним Президент не захотел идти даже так далеко. Прямо накануне вступления в силу Статута президент Джордж Буш



“Следует прекратить подрыв позиций Международного уголовного суда.”

заявил в письме Генеральному Секретарю ООН, что его администрация не ратифицирует Договор и что она не принимает обязательств, вытекающих из его подписания. На самом деле такой «отказ от своей подписи» означал, что правительство США более не чувствовало себя обязанным воздерживаться от действий, которые лишили бы Римский Статут его объекта и цели.¹

Затем администрация Буша развернула ширококомасштабную кампанию против МУС. В 2002 году она подтолкнула Совет Безопасности ООН на то, чтобы принять резолюцию, в которой к МУС была обращена

1. В Статье 18 (а) Венской конвенции права договоров 1969 года предусматривается, что государство, которое подписало Договор, обязано воздерживаться от действий, которые лишили бы данный Договор его объекта и цели.

просьба не начинать расследования или преследования «в отношении действующих или бывших официальных лиц или сотрудников» из государства, которое не ратифицировало Статут. Данное исключение было возобновлено в июне 2003 года еще на 12 месяцев, но в дальнейшем попытки продлить его на новый срок не получили достаточной поддержки. В конце концов, США сняли эту резолюцию.

Следующий шаг состоял в том, чтобы просить другие правительства заключить с Вашингтоном двусторонние соглашения об иммунитете, которые охватывали бы действующих или бывших правительственных чиновников США, военных и иных сотрудников, в том числе граждан, не являющихся гражданами США, но работающих на США, а также других граждан США от юрисдикции Суда.² При этом не обеспечивалось каких-либо гарантий, что подозреваемые будут преследоваться в рамках национальных процедур уголовного правосудия.³

Для того, чтобы добиться таких соглашений, стало осуществляться беспрецедентное политическое и дипломатическое давление. В отношении тех государств, которые от этого отказывались, прекращались программы по подготовке военнослужащих и даже помощь развитию. В 2002 году Акт о защите американских служащих (ASPA) запретил США осуществлять двусторонние и многосторонние мероприятия, направленные на сотрудничество или поддержку МУС, и разрешил использовать силу для освобождения любых граждан США,

-
2. Эти соглашения называли также соглашениями по «Статье 98». В пункте 2 Статьи 98 Статута предусматривается, что Суд «не может обращаться с просьбой о предоставлении в распоряжение, которая требовала бы от запрашиваемого государства действий, не совместимых с его обязательствами по международным соглашениям, в соответствии с которыми для предоставления какого-либо лица в распоряжение Суда требуется получение согласия направляющего государства, если только Суд сначала не заручится сотрудничеством направляющего государства в деле получения согласия на предоставление в распоряжение». Многие эксперты в области международного права пришли к выводу, что такие соглашения противоречат международному праву и Римскому Статуту.
 3. В Римском Статуте содержатся обширные гарантии в отношении политических целей. В преамбуле к Римскому Статуту говорится, что МУС будет дополнять национальные органы уголовной юстиции, а в Статье 17 Статута предусматривается, что Суд может осуществлять свою юрисдикцию только в том случае, когда государство, в юрисдикцию которого входит данное дело, не желает или не способно вести расследование или возбудить уголовное преследование должным образом.

содержащихся под стражей в Гааге на основании постановления данного Суда.

Помимо этого, поправка к закону об экономической помощи, названная по имени ее инициатора – конгрессмена Джорджа Незеркатта, отрицательно сказалась на ряде бедных стран, которые заняли принципиальную позицию, отказавшись подрывать Римский Статут.

Совершенно очевидно, что европейские организации были скептически настроены как в отношении существа, так и методов проведения данной кампании, а те правительства, которые стремились поддерживать добрые отношения и с ЕС, и с администрацией США, оказались в неудобном положении. Так, например, Румыния и Азербайджан подписали с США двустороннее соглашение об иммунитете, но так его никогда и не ратифицировали.

Парламентская Ассамблея Совета Европы обсуждала этот вопрос на ряде своих сессий. В 2003 года она выразила сожаление в связи с продолжающейся кампанией в США и заявила, что эти соглашения направлены на подрыв Римского Статута. Далее она заявила следующее:

“Ассамблея осуждает давление, оказываемое на ряд государств-членов Совета Европы с целью склонить их к заключению таких соглашений, и сожалеет, что противоречивые требования, предъявляемые им Соединенными Штатами с одной стороны, и Европейским Союзом и Советом Европы – с другой, ставят их перед ложным выбором между европейской и трансатлантической солидарностью. Ассамблея считает, что этим странам должно быть предоставлено право свободного выбора своей позиции в отношении Международного уголовного суда исходя исключительно из принципиальных соображений.”⁴

В конце концов, только четыре правительства европейских стран ратифицировали соглашение об иммунитете: Албания, Босния и Герцеговина, Грузия и «бывшая югославская Республика Македония». В моих последующих обсуждениях с представителями правительств этих стран я не обнаружил какого-либо восторга по поводу данного соглашения.

4. Резолюция Парламентской Ассамблеи 1336 (2003); 25 июня 2003 года.

Важно отметить, что даже половина этих соглашений не стали юридически обязывающими, поскольку многие правительства так и не выполнили свои первоначальные обязательства перед американской администрацией. Из 102 подписанных соглашений только 21 было ратифицировано парламентом, и лишь 18 других были расценены как исполнительные решения, не требующие ратификации.

При этом в самой администрации Буша энтузиазм, судя по всему, пошел на убыль. Количество исключений в отношении ASPA увеличилось и в конце концов к мерам наказания просто перестали прибегать.

Очевидно, что новая администрация настроена более позитивно. Санкции, предусмотренные в двусторонних соглашениях, были отменены, а госсекретарь США Хилари Клинтон заявила Комитету Сената, что «враждебность» по отношению к МУС прекратится. Поддержка со стороны США действий МУС по Судану может предвещать новую эпоху международного правосудия.

Настало время, чтобы администрация Обамы пересмотрела политику США по отношению к МУС в духе активного и позитивного сотрудничества с Судом. В частности, правительство США должно подтвердить свою поддержку, возобновив действие своей подписи; нужно отказаться от ASPA и принять участие в конференции по обзору в 2010 году.

Кроме того, администрации Обамы следует призвать Сенат ратифицировать Римский Статут и способствовать тому, чтобы Суд стал эффективным инструментом и последней инстанцией в отношении безнаказанности за преступления, которые до сих пор слишком часто оставались безнаказанными, несмотря на их ужасающий характер.

Представителям европейских государств следует стремиться возобновить диалог по данной теме, несмотря на те шрамы, которые могли остаться здесь после травли со стороны администрации Буша. Сохраняющаяся обеспокоенность США, если она действительно существует, могла бы быть прояснена и преодолена. Такие переговоры призваны также содействовать тем европейским государствам, которые еще не ратифицировали Римский Статут или не присоединились к нему, в том, чтобы вступить в общие ряды. Недавно Парламентская

Ассамблея Совета Европы рекомендовала всем государствам – членам Совета Европы в полной мере сотрудничать с Судом.⁵

Нашей целью должно быть всеобщее участие. Те события, которые произошли после принятия договора десять лет тому назад, к сожалению, доказали, что Международный уголовный суд крайне необходим.

5. Резолюция ПАСЕ 1644 (2009) о сотрудничестве с Международным уголовным судом и о его универсальном характере. В ней также содержится призыв к Армении, Азербайджану, Чешской Республике, Монако, Российской Федерации, Турции и Украине, а также к государствам-наблюдателям – США и Израилю – ратифицировать Статут.

Многие цыгане-рома в Европе
являются лицами без гражданства
и живут без социальной защиты

6 июля 2009 года

В ряде европейских стран цыгане-рома не имеют гражданства. Они сталкиваются с двойной угрозой – тот факт, что они являются лицами без гражданства, делает их жизнь еще более тяжелой, при том, что они уже подвергаются остракизму и сталкиваются с целым комплексом серьезных проблем, связанных с дискриминацией. А для тех, кто оказался еще и мигрантом, положение еще сложнее.

У многих цыган-рома отсутствуют документы, удостоверяющие личность, что препятствует их доступу к основным правам человека, таким, как право на образование и здравоохранение, а также и в будущем обрекает их на проживание без гражданства. Действительно, тысячи этих людей вообще не существуют в административном плане. У них никогда не было свидетельства о рождении, и они не могут преодолеть административные барьеры, когда они пытаются добиться признания от государства. Они живут совершенно вне какой-либо формы базовой социальной защиты или интеграции.

Во многом это скрытая проблема. Естественно, трудно установить в этой области настоящие факты, но сами государственные органы предпринимают слишком мало усилий для сбора соответствующих данных о масштабах и характере этой систематической маргинализации. Европейский комитет по социальным правам неоднократно отмечал, что государства обязаны анализировать масштабы изоляции таких уязвимых групп, как цыгане-рома, в том числе и на основании статистических данных (смотрите таблицу на стр 64).

Политические события последних лет привели к тому, что цыгане-рома в Европе стали еще более уязвимыми. Распад бывшей Чехословакии и бывшей Югославии породил огромные трудности для лиц, которые рассматриваются новыми государствами-правопреемниками как



“Неприемлемо, что граждане Европы лишены
своего права на гражданство –
основного права человека.”

лица, относящиеся к каким-то другим территориям – даже если они проживали на своем нынешнем месте проживания в течение многих лет.

Чешская Республика использовала законодательство о гражданстве таким образом, что десятки тысяч цыган-рома стали лицами без гражданства (цель состояла в том, чтобы они переехали в Словакию). Однако в 1999 году этот закон, после вмешательства со стороны Совета Европы и других организаций, был изменен. Тем самым большая часть проблем, хотя и не все, были наконец-то урегулированы.

В Словении несколько тысяч человек, многие из которых цыгане-рома, пострадали от решения *вычеркнуть* жителей, не имеющих гражданства в Словении, из Регистра постоянных жителей. Они пропустили крайний

срок подачи заявлений и не пытались получить или не получили гражданства Словении вскоре после независимости этой страны. Многие из них переехали в Словению из других регионов Югославии до роспуска Союзной Республики.

Данные отсутствуют, имеются лишь оценки

Конкретные статистические данные о количестве цыган-рома без гражданства отсутствуют. Согласно оценкам, положение в Юго-Восточной Европе следующее:

Босния и Герцеговина: 10 000 человек цыган-рома; Черногория: 1 500; Сербия: 17 000; Словения: 4 090 (граждане бывшей Югославии, многие из которых являются этническими цыганами-рома).

По данным УВКБ ООН, подавляющее большинство лиц, являющихся лицами без гражданства, сталкивается с проблемами официального признания как граждан той страны, в которой они обычно проживают. Это связано с тем, что у них отсутствует должная регистрация и документы, и они сталкиваются с многочисленными трудностями в своих попытках добиться доказательства гражданства.

Хорватия и «бывшая Югославская Республика Македония» также приняли ограничительные законы, которые делают доступ к получению гражданства весьма затруднительным. И в этом случае это в особенности ударило по цыганам-рома. Одним из последствий этого было то, что люди, которые мигрировали в другие регионы Европы, оказались в подвешенном состоянии; им не было предоставлено гражданство ни в стране проживания, ни в новых государствах, появившихся в тех регионах, где они раньше проживали.

Конфликт в Косово¹ привел к перемещению цыган-рома в основном в Сербию, Боснию и Герцеговину, Черногорию и в «бывшую Югославскую Республику Македония», но также и в другие страны вне этого региона. Во время недавней поездки в Косово я встречался с одной НПО, которая

1. Все ссылки на Косово, идет ли речь о территории, учреждениях или населении, в данном тексте должны пониматься в полном соответствии с Резолюцией Совета безопасности ООН № 1244, и при этом не предопределяя статуса Косово.

в настоящее время работает над большим проектом регистрации граждан, надеясь при этом зарегистрировать от 10 000 до 11 000 членов этой общины, оказавшихся без документов.

Неприемлемо, что граждане Европы лишены своего права на гражданство – основного права человека. Необходимо заниматься этой проблемой намного более энергично, чем это делалось до сих пор.

Европейские государства, принимающие у себя эти группы населения, где дети мигрантов из числа цыган-рома были рождены и проживали в течение ряда лет, должны сделать все от них зависящее для обеспечения надежного юридического статуса для этих детей и их родителей. И в Конвенции ООН о правах ребенка, и в Международном пакте о гражданских и политических правах предусматривается, что дети должны иметь *право* на получение гражданства. Иными словами, принимающая страна обязана добиться того, чтобы у детей действительно было гражданство; при этом тот факт, что их родители являются лицами без гражданства, не может служить оправданием².

Когда в январе прошлого года я побывал в Италии, я с удовлетворением узнал, что правительство готовит законопроект о предоставлении гражданства Италии несовершеннолетним лицам без гражданства, родители которых покинули во время боевых действий бывшую Югославию, и в тех случаях, когда по крайней мере один из этих родителей находился в Италии до января 1996 года. Правительство этой страны также заявило, что оно ратифицирует Европейскую конвенцию о гражданстве 1997 года без каких-либо оговорок³. Ряд детей без гражданства из группы цыган-рома смогут воспользоваться этими изменениями в законодательстве – когда они будут утверждены.

Проблемы, связанные с гражданством, затрагивают и многих взрослых цыган-рома. Во время моего посещения Черногории я узнал о тех впечатляющих усилиях, которые предпринимает Верховный комиссар по делам беженцев ООН, пытаясь найти выход из замкнутого круга, связанного с отсутствием удостоверений личности. Без таких документов

2. Конвенция о правах ребенка, статья 7 и Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 24.

3. Пункты 54-55 комментариев Италии в отношении моего Доклада от 16/04/2009. Хотя на сегодняшний день это так и не было сделано.

люди сталкиваются с невозможностью добиться соблюдения своих самых основополагающих прав. Эта программа уже помогла большому количеству людей, включая и тех, кто покинул Косово.

Я отметил позитивные шаги и во время посещения «бывшей Югославской Республики Македония». Был достигнут прогресс в отношении того, чтобы цыгане-рома могли получать документы, удостоверяющие личность, в том числе и свидетельства о рождении, сами удостоверения личности, паспорта и другие документы, связанные с предоставлением медицинской помощи и с выплатой социальных пособий.

Это положительные примеры. Однако следует помнить, что такие меры являются *обязанностью*. Страсбургский суд заявил, что отказ со стороны государств предоставить соответствующие документы, удостоверяющие личность, которые обеспечивали ли бы доступ к занятости, медицинскому обслуживанию или удовлетворению других основных потребностей, может, на самом деле, противоречить праву на частную жизнь, что является частью прав человека, защищающей индивидуальную нравственную и психическую неприкосновенность⁴.

Совет Европы стал пионером в области защиты прав цыган-рома. В заявлениях его различных органов подчеркивается, что принимающие государства должны использовать все возможные меры для того, чтобы положить конец *де-факто* или *де-юре* положению цыган-рома как лиц без гражданства и предоставить им гражданство, в соответствии с нормами *Европейской конвенции о гражданстве* 1997 года и *Конвенции Совета Европы о предотвращении состояния без гражданства в связи с правопреемственностью государств* 2006 года.

Оба этих договора содержат общие принципы, нормы и процедуры, имеющие важнейшее значение для реального обеспечения такого права человека, как право на гражданство в Европе. Вот некоторые их ключевые положения:

- соблюдение главного принципа – запрета на дискриминацию на основании закона и на практике;

4. См. дело «Смирнова против России», постановление Европейского суда о правах человека, 24/10/2003, пункты 95-97.

- обязательство государств избегать ситуаций безгражданства, в том числе в контексте правопреемственности государств;
- особая защита должна предоставляться детям, родившимся на их территории и не приобретшим при рождении другого гражданства;
- ограничительные условия в отношении утраты гражданства на основании закона;
- обязанность государств аргументировать и предоставлять в письменном виде свои решения в отношении гражданства.

Нужно решительно заниматься проблемой отсутствия гражданства у цыган-рома. Зачастую у них просто нет возможности заявить о своих интересах. Исследование, недавно опубликованное Агентством по основным правам ЕС, свидетельствует о том, что многие цыгане-рома не знают, как обратиться к омбудсменам и в другие национальные правозащитные организации.

В национальных планах действий в поддержку прав человека должно быть уделено внимание неотложным потребностям выделения ресурсов на содействие юридической работе, направленной на цыган-рома без гражданства. В Хорватии в 2003 году была создана структура по предоставлению бесплатной юридической помощи для цыган-рома. Это стало хорошим шагом по пути необходимого повышения уровня правовой защищенности. Но в этой области еще нужно осуществить очень много дополнительных инициатив.

Задержание и обыски
по этническим
или религиозным признакам
не являются эффективными

20 июля 2009 года

Людей, принадлежащих к этническим меньшинствам, полиция чаще других останавливает на улице, требует предъявить документы, удостоверяющие личность, допрашивает и обыскивает. Эти люди становятся жертвами применения «этнического профайлинга», то есть такой формы дискриминации, которая в наше время широко распространена по всей Европе. Эти методы противоречат принятым стандартам в области прав человека, более того, они скорее приводят к обратным результатам, поскольку отбивают у людей желание сотрудничать с полицией для выявления действительных преступлений.

Широкое исследование, проведенное Агентством ЕС по фундаментальным правам (АФП), выявило, что группы меньшинств чувствуют себя ущемленными самим подходом полиции к отбору лиц для задержаний и обысков. Неудивительно, что многие из них рассматривают эту тенденцию как свидетельство того, что их в чем-то подозревают, к ним отрицательно относятся и в целом не желают принимать в общество.

Недавний доклад АФП, посвященный мусульманам (подготовленный на основе интервью в 14 европейских странах) показал, что один из четырех опрошенных мусульман за последний год задерживался полицией, и что более 40 % из них считают, что это происходило из-за их статуса иммигранта или лица из группы меньшинства. Многих из них за последние 12 месяцев задерживали более одного раза (в среднем три раза).¹

1. [Http://fra.europa.eu/eu-midis](http://fra.europa.eu/eu-midis). Страны, в которых проходил опрос: Австрия, Бельгия, Болгария, Германия, Дания, Испания, Италия, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Словения, Финляндия, Франция и Швеция.



“Должно быть объективное основание для задержания и обыска отдельных лиц, то есть обоснованное и индивидуальное подозрение в причастности к преступной деятельности.”

Предыдущий доклад АФП о положении ромов продемонстрировал, что эта группа также целенаправленно подвергается задержаниям и обыскам, и что многие из них считают, что это происходит именно из-за их принадлежности к данному меньшинству.

Задержания и обыски представляют собой серьезную проблему в ряде европейских стран, причем они стали более частыми после террористических актов 11 сентября. Направлены они не только против меньшинств. Недавно в Европейском суде по правам человека состоялись слушания по делу, связанному с полномочиями полиции в Соединенном Королевстве согласно антитеррористического

законодательства останавливать и обыскивать лиц без обоснованных подозрений². И хотя в этом деле заявители не утверждали, что их задержали по признаку их этнической принадлежности, они жаловались на то, что использование полномочий полиции для их задержания и обыска нарушило целый ряд их прав, гарантированных Конвенцией.

Использование этнического или религиозного профайлинга широко распространено в Европе. Недавно неправительственная организация «Правовая Инициатива Открытого Общества» проанализировала использование этнического профайлинга в Европейском Союзе. В последнем докладе этой организации отмечается систематическое использование этнических и религиозных стереотипов правоохранительными органами по всей Европе. Подобная практика приводит к подрыву реальных усилий по борьбе с преступностью и терроризмом.³

В докладе делается вывод о том, что этнический профайлинг приводит к обратному результату. Вследствие подобной практики упускаются из виду те преступники, которые не вписываются в установленные ориентировки. Такая практика также наносит ущерб принципу верховенства права и представлению о справедливости полиции; она клеймит позором целые общины, а также приводит к отчуждению тех людей, которые могли бы помочь полиции в сокращении преступности и в предупреждении терроризма. В докладе предлагаются альтернативные подходы к профайлингу, например, на основании индивидуального поведения.

Должно быть *объективное основание* для задержания и обыска отдельных лиц, то есть обоснованное и индивидуальное подозрение в причастности к преступной деятельности. Цвет Вашей кожи, Ваша одежда или видимые религиозные атрибуты такими объективными основаниями не являются.

В 2007 году Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРИ) опубликовала крайне актуальную рекомендацию “О борьбе с

2. Дело «Джиллэн и Квинтон (*Gillan and Quinton*) против Соединенного Королевства» (заявление № 4158/05). Слушания состоялись 12 мая 2009 года.

3. Использование этнического профайлинга в Европейском Союзе: систематический, неэффективный и дискриминационный характер, OSI, май 2009 года.

расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов”.⁴ В ней рекомендуется, чтобы правительства четко определили и запретили в законодательном порядке расовый профайлинг. Правительства должны также разработать стандарт *обоснованного подозрения* для обеспечения того, чтобы контроль, слежка или расследование проводились только тогда, когда подозрения основываются на объективных критериях.

Кроме того, ЕКРИ подчеркивает важность обучения сотрудников правоохранительных тому, как использовать стандарт обоснованного подозрения, и предлагает установить наблюдение над деятельностью полиции в этой связи, в том числе при сборе данных с классификацией по таким признакам как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство.

Эти меры будут более эффективными, если они будут приниматься в рамках комплексного подхода на основе четкого законодательства, правил подотчетности, доступного механизма обжалования и активной поддержки со стороны высшего руководства правоохранительных органов для обеспечения правовых процедур.

Позитивные действия в этом духе необходимо осуществить в ряде стран. Более того, в задачу другого проекта «Правовой Инициативы Открытого Общества», который был осуществлен в 2005 году, входило не только выявление недостатков в практике правоохранительных органов, но и улучшение отношений между полицией и меньшинствами благодаря более контролируемому и эффективному использованию полномочий полиции. Были приняты позитивные меры по совершенствованию подготовки сотрудников правоохранительных органов и усилению надзора и контроля за проверкой удостоверений личности, задержаниями и обысками, что может служить образцом для других⁵.

В рамках этого проекта была проведена оценка методов задержаний и обысков, а также того, действительно ли они затрагивают группы

4. Общеполитическая рекомендация ЕКРИ No. 11, принята 29 июня 2007 года.

5. Использование этнического профайлинга полицией. Доклад о стратегиях в рамках проекта по вопросам задержания и обысков со стороны полиции. AGIS 2006 и Институт открытого общества. www.justiceinitiative.org.

меньшинств намного больше, чем другие группы населения. Собранные данные свидетельствуют о двух тенденциях. Во-первых, полиция действительно использует этнический профайлинг – лица из групп меньшинств чаще подвергаются задержанию, а во-вторых, не было установлено, что члены групп меньшинств чаще совершают преступления, чем большинство населения.

И это очень важный вывод, поскольку те, кто защищает этнический и религиозный профайлинг, часто заявляют, что группы меньшинств чаще участвуют в преступной деятельности, чем другие, и это оправдывает активные действия полиции в их отношении.

Совершенно очевидно, что непропорциональное число случаев задержаний и обысков имеет пагубное и негативное влияние на общество в целом. Все группы общества должны иметь основания доверять полиции. Это тем более относится к группам, которые могут стать мишенью для ксенофобских акций и даже преступлений на почве ненависти.

Отсутствие доверия, которое, к сожалению, существует, усиливается, если меньшинства считают, что полиция является инструментом государства, а не общества.

Вместо этого полиция сама должна содействовать равенству и предупреждать расовую дискриминацию; она должна быть подготовлена к работе в многообразном обществе и набирать в свои ряды лиц из групп меньшинств.

И всегда, каждый сотрудник правоохранительных органов является также защитником прав человека.

Бюджет государства
свидетельствует о том,
насколько правительство
привержено правам человека

3 августа 2009 года

Нынешний экономический кризис заставил уделять особое внимание анализу того, насколько бюджеты государств соответствуют задаче соблюдения прав человека. Распределение средств влияет на защиту прав человека – включая гендерное равенство, права детей и положение пожилых людей или лиц с ограниченными возможностями, мигрантов и иных групп, которые могут оказаться в неблагоприятном положении. То, как протекает процесс сбора государственных доходов, также может влиять на справедливость и равенство возможностей в обществе; в этом смысле ни одна система налогообложения не является нейтральной.

Поэтому анализ бюджета необходимо рассматривать как мощный инструмент в борьбе за права человека. Анализ бюджетных предложений с точки зрения прав человека может помочь политикам и тем, кто разрабатывает бюджет, определить приоритеты без какой-либо дискриминации и выделять средства тем, кто в них больше всего нуждается.

Такой бюджетный анализ, основанный на правах человека, может также стать ценным механизмом для тех, кто стремится оценить, действительно ли правительства и парламенты принимают меры по реализации на практике тех обязательств, которые они приняли на себя при ратификации международных норм в сфере прав человека. Выполнение этих договоров влечет за собой определенные расходы и должно найти свое отражение в бюджете. Такого рода анализ мог бы использоваться и для того, чтобы правительства были подотчетны обществу.

Все это во многом – вопрос демократизации общественных дискуссий о бюджетных предложениях. Это, в свою очередь, требует изложения всех



“Анализ бюджета необходимо рассматривать как мощный инструмент в борьбе за права человека.”

предложений и вариантов в доступной форме. Разумеется, министры финансов должны разъяснять, как предлагаемые ими бюджеты будут влиять на разные группы в обществе, в том числе и на изолированные и малообеспеченные.

И хотя многие европейские правительства и учреждения ЕС требуют подробную бюджетную отчетность – в том числе и в области прав человека – от тех стран, которые получают помощь на развитие, сами европейские государства медленно применяют аналогичный подход к своим собственным бюджетам. Очевидно, что европейские страны выиграли бы от прозрачного анализа государственных бюджетов с точки зрения их влияния на права каждого человека.

Международные и европейские договоры требуют искоренить дискриминацию по признаку пола, этнической принадлежности, национальности, социального происхождения, сексуальной ориентации и по ряду других признаков. Некоторые из этих документов – например, Конвенция ООН о правах ребенка – содержат конкретные положения и о том, что государство должно в максимальной степени использовать имеющиеся средства для обеспечения экономических и социальных прав.

Из-за перевода огромных государственных средств в банковскую систему в последние месяцы существует явный риск того, что останется мало возможностей удовлетворять социальные нужды, которые растут из-за увеличения безработицы. И это является ярким свидетельством необходимости откровенного и углубленного обсуждения бюджетных последствий наших обещаний в сфере прав человека.

Основанный на правах человека анализ бюджета – это достаточно новый подход. В европейском контексте наиболее конкретная работа до сих пор была проделана в области гендерного равенства. Бюджетная поддержка гендерного равенства является отражением в бюджете обязательств правительства по обеспечению того, чтобы женщины и мужчины пользовались своими правами на равной основе. При этом анализ бюджета может использоваться и для проверки того, не будет ли сбор государственных доходов, прежде всего через налогообложение, приводить к возможным дискриминационным последствиям. Бюджетная поддержка гендерного равенства часто опирается на плановые задания и всестороннее участие для обеспечения действенности, подотчетности и транспарентности.

Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Финляндия, Норвегия, Испания и Швеция относятся к числу тех стран, которые уже сознательно применяют гендерные принципы в своих национальных бюджетах. Включение гендерных принципов в бюджетные руководства Министерства Финансов часто становится ключевым фактором в гендерно-ориентированном подходе и для других министерств.

Учет гендерных факторов в бюджете используется также на региональном и местном уровнях. В федеральной земле Берлине региональный парламент играет решающую роль в представлении гендерно-ориентированного подхода к бюджету в качестве

неотъемлемой части бюджетного процесса. В Швейцарии мэрия города Базеля на регулярной основе проводит анализ влияния бюджета на гендерные аспекты. Недавно Совет Европы опубликовал пособие по практическому осуществлению гендерных подходов к бюджету.¹

Планирование бюджета с учетом прав человека пока находится в Европе в зачаточном состоянии. В этой связи интересно отметить проект, выдвинутый Центром по правам человека в королевском Университете Белфаста, в котором рассматривается влияние государственных расходов на экономические и социальные права в Северной Ирландии на основе бюджетного анализа. Задача состоит в том, чтобы выявить наиболее эффективную международную практику, а также проанализировать различные примеры выделения государственных средств на такие области как жилье. Результаты данного проекта призваны также укрепить возможности защиты и контроля со стороны организаций гражданского общества.

За пределами Европы также имеется ряд примеров того, как анализ бюджета помогает оценить степень соответствия правительственных решений критериям прав человека. Такие усилия выходят за рамки гендерного измерения, хотя в них учитывается и этот ключевой аспект. Хорошим примером является IDASA (Институт в поддержку демократии в Южной Африке) – независимая некоммерческая организация.

IDASA проанализировал влияние государственного бюджета Южной Африки на социальное развитие, доступное жилье, образование, здравоохранение и сокращение бедности. В своем анализе бюджета на 2009 год IDASA отмечает воздействие экономического кризиса на Южную Африку, возлагает на правительство ответственность за бюджетные решения и подчеркивает необходимость повышать продуктивность, эффективность и справедливость в отношении государственного бюджета.

Один из уроков проделанных усилий состоит в том, что бюджетный анализ или бюджет, учитывающие права человека, требуют, чтобы

1. Бюджетное планирование с учетом гендерных принципов – Пособие. Подготовлено Шейлой Квинн, Генеральный директорат по правам человека и юридическим вопросам, Совет Европы, апрель 2009 года. http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_CDEG%202008%2015_en.pdf

имелись *классифицированные данные с разбивкой* по различным группам в обществе.

Еще один вывод состоит в том, что принятие *подхода на основе участия* к разработке бюджета, с привлечением различных министерств, национальных правозащитных структур и организаций гражданского общества, делает такой подход более обоснованным и в целом содействует эффективному управлению экономикой. При планировании бюджета с учетом прав человека главный упор делается на результаты, прозрачность и подотчетность.

Основная проблема во всей правозащитной работе по-прежнему заключается в разрыве между обязательствами и реальностью. Этот «разрыв в сфере выполнения» может быть преодолен если бюджетные процессы и сами бюджеты будут отражать наше видение прав человека для всех.

Серьезная реализация
стандартов прав человека
требует разработки
эталонных показателей

17 августа 2009 года

По-прежнему существует разрыв между правами, провозглашенными в договорах о правах человека, и реальным положением вещей в государствах-членах. Задача преодолеть этот разрыв имеет важнейшее значение для всей правозащитной работы в настоящее время. Это требует систематического подхода, в том числе и эффективного сбора соответствующих данных, и комплексного планирования на основе участия. Важным аспектом в этих усилиях является разработка эталонных содержательных показателей, которые могут быть использованы для оценки продвижения вперед.

Благодаря использованию соответствующих показателей сами процессы планирования и реализации стандартов прав человека становятся эффективнее и прозрачнее. Они помогают добиться более высокого уровня ответственности со стороны правительств за соблюдение прав человека и подчеркнуть достижения на основе точных критериев. Более того, показатели обладают огромным потенциалом для разъяснения и распространения практического содержания прав человека в конкретных ситуациях.

Неудивительно, что дискуссии вокруг показателей в области прав человека были начаты по инициативе международных органов, созданных для мониторинга за соблюдением согласованных норм. Различные структуры Совета Европы, а также ЮНИСЕФ, Программа развития ООН и Верховный комиссар ООН по правам человека стремились определить соответствующие показатели соблюдения прав человека, как в общем плане, так и в конкретных областях.



“Использование соответствующих показателей
делает сами процессы планирования
и реализации стандартов прав человека
более эффективными и прозрачными.”

Эта дискуссия продолжается. Существует понимание того, что все аспекты прав человека нельзя измерить на основе статистической информации и нужно также давать оценку *качественным* аспектам – например, уровень квалификации судей может быть более значимым, чем их количество. Еще одна проблема состоит в том, что количественные данные не всегда существуют или могут быть ненадежными.

Полезная модель была разработана офисом Верховного комиссара ООН по правам человека в рамках его усилий, направленных на облегчение мониторинга стран, который проводится договорными органами

ООН.¹ На основании этого подхода были подготовлены три категории показателей: структурные, процессуальные и результативные.

- На основании структурных показателей анализируется ратификация международных договоров и наличие законодательства и основных институциональных механизмов для защиты прав человека;
- Процессуальные показатели позволяют оценить политику и конкретные меры, принимаемые для выполнения обязательств;

На основе результативных показателей оцениваются индивидуальные и коллективные достижения, которые отражают уровень реализации прав человека в определенных условиях.

Пример I

Право заключенных на соблюдение основных норм

На основании *структурных* показателей можно оценить, в каком объеме были ратифицированы соответствующие международные договоры и в какой мере в законодательство включены положения о запрете на пытки, а также были ли созданы национальные механизмы мониторинга;

Процессуальные показатели ориентированы на количество и характер жалоб и ответов на жалобы, а также на сотрудничество с Европейским комитетом по предупреждению пыток (КПП). На основании подробных показателей можно оценить, в какой мере соблюдаются нормы в отношении общей площади, приходящейся на одного заключенного, кубических метров воздуха, пропорционального соотношения заключенных/сотрудников, питания, медицинских услуг и подготовки тюремного персонала;

Результативные показатели сосредоточены на реальном состоянии здоровья заключенных, сообщаемых случаях пыток или жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и процентном соотношении пострадавших, которые получили компенсацию или прошли реабилитацию.

1. Бюро Верховного комиссара по правам человека, доклад о показателях для содействия и мониторинга соблюдения прав человека, 16 мая 2008 года, HRI/MC/2008/3.

Пример II

Право на начальное образование

На основании *структурных* показателей рассматриваются меры по выполнению международных стандартов, а также соответствующие положения национального законодательства. Они включают и национальный план действий по соблюдению принципа обязательного и бесплатного начального образования;

Процессуальные показатели включают данные о бюджете на образование и меры, принимаемые в отношении жалоб и рекомендаций со стороны национальных и международных органов мониторинга. Другие показатели могут выявлять различия между государственными и частными школами, анализировать реагирование на сообщения о насилии, количественное соотношение между учителями и учениками, а также процентное соотношение детей, которые обучаются на своем родном языке;

Результативные показатели включают данные о приеме в школу, процентном соотношении незаконченного и законченного образования, в том числе для особых групп, таких как меньшинства и дети с ограниченными возможностями.

Использование показателей именно таким образом становится все более распространенным. Совет Европы разработал правовые показатели для измерения различных составляющих социальной сплоченности в целях выполнения Стратегии по социальной сплоченности.² Недавно Агентство ЕС по фундаментальным правам (АФП) опубликовало показатели в области прав детей для оценки влияния законодательства и политики ЕС на возможности для детей реализовывать свои права.³

Однако для того, чтобы в полной мере использовать показатели в области прав человека как инструмент оценки, необходимо иметь соответствующие и надежные данные. Для того чтобы составить

2. Скоординированная разработка показателей социальной сплоченности – Методологическое пособие. Совет Европы, 2005.

3. Разработка показателей для защиты, соблюдения и продвижения прав детей в Европейском Союзе. Общий доклад. Агентство Европейского Союза по основным правам, март 2009 года.

полную и реальную картину, нужны различные типы данных. Разумеется, ценным источником информации о нарушениях прав человека являются неправительственные организации, национальные правозащитные структуры и СМИ.

Правительства всех стран Европы создали официальные статистические системы, которые в наши дни регулярно предоставляют информацию об охвате населения школьным образованием, об уровне занятости, о доступе к социальным и медицинским услугам. Действительно, эффективная национальная статистическая служба является важным инструментом реформ в сфере прав человека.

Детализированная информация по полу, этнической принадлежности, сексуальной ориентации, инвалидности и возрасту имеет важнейшее значение. И большим недостатком является то, что в некоторых случаях она просто отсутствует, хотя такая информация позволяет выявить случаи дискриминации. Сбор этой информации может быть сложным делом. Совершенно обоснованно люди могут не желать раскрывать свое этническое происхождение или сексуальную ориентацию. Сбор таких данных должен вестись на добровольной основе, в сочетании с гарантиями уважения к частной жизни лиц, которых это касается.

Сами показатели также нужно разрабатывать с особой тщательностью. Они должны соответствовать той области, в которой они применяются. Единственным путем для обеспечения соответствия и применимости показателей является вовлечение в эту работу тех, кого это непосредственно затрагивает, например, соответствующих государственных органов, национальных правозащитных структур и неправительственных организаций.

Большие возможности открываются и в связи с использованием показателей в области прав человека на местном уровне. Информация о нарушениях прав человека или о достигнутых положительных результатах в муниципалитетах и регионах имеет большое значение для процесса принятия решений как на местном, так и на национальном уровнях.

Использование показателей должно рассматриваться как часть более широкого процесса систематической работы по внедрению стандартов прав человека. Эти показатели, наряду с национальными планами действий, базовыми исследованиями и правовым управлением, являются инструментом для укрепления прав человека.

Несовершенное исполнение
судебных решений
подрывает доверие
к государственному правосудию

31 августа 2009 года

В некоторых европейских странах судебные решения зачастую исполняются лишь частично или с большими задержками, а иногда вообще не исполняются. Это – одна из наиболее часто встречающихся проблем, выявленных Европейским судом по правам человека (Страсбургский суд). Несовершенное исполнение окончательных судебных решений должно рассматриваться как отказ от признания верховенства права и как серьезная проблема прав человека.

Неисполнение судебных решений может затрагивать большие группы населения и в первую очередь – уязвимые группы. Когда государственные органы игнорируют такие судебные решения, на основании которых должны выплачиваться социальные пособия – например, пенсии или пособия на детей, – это может иметь серьезные последствия для всей затронутой этим семьи.

Другие примеры касаются компенсации за ущерб, понесенный во время военной службы или после ошибочного преследования. В Страсбургский суд поступает большое число заявлений о неисполнении решений, связанных с возвратом собственности, которая была национализирована бывшими коммунистическими правительствами.

Жалобы в Страсбургский суд касаются и многих других случаев неисполнения решений национальных судов, при этом Суд выявлял и продолжает выявлять многочисленные нарушения в этой области. Среди стран, в которых возникают такие дела, – Албания, Босния и Герцеговина, Молдова, Российская Федерация, Сербия и Украина.



“Обеспечение полного и безотлагательного исполнения судебных решений является одной из отличительных черт демократического общества.”

Действительно, несовершенное исполнение судебных решений в ряде стран должно рассматриваться как структурная проблема, требующая от национальных властей принятия мер в приоритетном порядке.

Важный принцип состоит в том, чтобы исполнялось каждое судебное решение, в том числе и те, которые вынесены против органов государственного управления. Поэтому вызывает особое беспокойство то, что даже политические руководители на высоком уровне иногда пытаются использовать разного рода предлоги для того, чтобы игнорировать судебные решения, при этом делая публичные заявления, содержащие неуважение к судебной ветви власти.

Должно стать очевидным, что неисполнение судебных решений со стороны государственных органов представляет собой нарушение права на справедливое судебное разбирательство, закрепленное в статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В своем решении по делу *«Хорнсби (Hornsby) против Греции»* Страсбургский суд заявил, что *«право на суд [...] было бы иллюзорным, если бы национальная юридическая система Договаривающегося Государства позволяла бы, чтобы окончательное и обязательное судебное решение оставалось неисполненным в ущерб одной из сторон»*¹.

Суд также отметил, что государства, ратифицируя Конвенцию, взяли на себя обязательство соблюдать принцип верховенства права. Игнорирование исполнения судебных решений противоречило бы этому принципу. Когда административные органы отказываются исполнять эти решения или не исполняют их, или даже задерживают исполнение, то и гарантии статьи 6 лишаются своего содержания.

Сложность внутренних процедур исполнения судебных решений или системы выделения государственных бюджетных средств не может снять с государства обязательство гарантировать каждому право на то, чтобы обязательное судебное решение было исполнено в течение разумного срока, как это заявил Суд. При этом государственные органы не могут ссылаться на недостаточность средств или других ресурсов как на основание для отказа выплачивать долг по судебному решению².

Ряд органов Совета Европы сосредоточил свое внимание на этих структурных проблемах. В частности, это глубоко анализировалось Парламентской Ассамблеей или такими специализированными органами, как Европейская комиссия по эффективности правосудия (СЕПЕ), а также в приоритетном порядке Комитетом министров в рамках рассмотрения исполнения решений Европейского суда по правам человека.

В Совете Европы существует специализированный Департамент, который оказывает помощь Комитету министров в надзоре за исполнением судебных решений Европейского суда. Этот Департамент

1. Постановление Суда от 19 марта 1997 года, § 40.

2. См., помимо прочего, дело *«Бурдов (Burdov) против России (№ 2)»*, 15 января 2009 года, § 70.

организует и обсуждения проблем задержек с исполнением или неисполнения судебных решений национальных судов³.

Сделанные выводы подчеркивают необходимость создания таких правовых и нормативных рамок, которые обеспечивали бы исполнение решений национальных судов:

- должны существовать четкие процедуры, адаптированные к национальным бюджетным условиям, которые обеспечивали бы необходимость быстрого и должного исполнения судебных решений;
- должна быть создана эффективная и независимая исполнительная служба;
- следует повысить ответственность соответствующих государственных служащих за исполнение судебных решений, как путем повышения их личной ответственности, так и на основании более строгого контроля за их деятельностью;
- следует предусмотреть эффективные национальные средства правовой защиты для ускорения процедур исполнения решений и предусмотреть выплату компенсации в случае их неисполнения.

Это последнее требование имеет важнейшее значение. В недавнем пилотном решении Страсбургского суда уточняются требования и критерии для таких усилий, позволяющие проверять эффективность профилактических или компенсационных средств защиты, которые обеспечивают адекватную и достаточную компенсацию на национальном уровне⁴.

В ряде стран действительно были приняты определенные меры в этом направлении. Продвижение вперед обеспечивается благодаря планам действий или национальным стратегиям, реформам системы исполнительной службы, новым законам, предусматривающим

3. С документами, подготовленными Департаментом по исполнению постановлений Суда, можно ознакомиться по следующему адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_en.asp

4. Дело «Бурдов (*Burdov*) против России (№ 2)», см. выше.

средства правовой защиты, механизмам исполнения решений, которые создаются, например, Верховным судом или Государственным советом.

При этом очевидно, что для эффективности всех этих усилий необходимо должным образом учитывать всех участников данных процессов. Особое значение в этой связи имеет обмен опытом между заинтересованными странами, обсуждения в рамках Совета Европы и юридические консультации.

Данные усилия требуют дополнительной просветительской работы и мероприятий со стороны основных участников этих процессов в странах. Парламентарии могут продвигать быстрое принятие необходимых юридических реформ. Ключевую роль играют независимые государственные органы, такие как уполномоченные по правам человека, благодаря их праву контролировать органы государственного управления. Такие независимые органы могут информировать граждан о новых законах, предусматривающих внутренние средства правовой защиты в случае неисполнения судебных решений, а также заставлять органы управления соблюдать законодательство.

На карту поставлен сам авторитет системы правосудия. Недостаточно просто реформировать законодательство, расширять возможности судов и поощрять население регулировать свои споры в суде. Те члены общества, которые выразили свое доверие к системе правосудия, должны видеть исполнение обязательств, причем не только на бумаге, но и на практике. Обеспечение полного и безотлагательного исполнения судебных решений является одной из отличительных черт демократического общества.

Кризис в области прав человека,
о котором забывают:
лица с ограниченными умственными
возможностями по-прежнему
подвергаются остракизму
и находятся в изоляции

14 сентября 2009 года

Лица с ограниченными умственными возможностями по-прежнему находятся среди наиболее изолированных групп населения. И даже сегодня обращение с ними является явно бесчеловечным во многих странах, даже в Европе. У них есть мало возможностей быть услышанными, и это делает их положение скрытым кризисом в области прав человека. Настало время, чтобы политики перестали игнорировать этих уязвимых граждан.

Перед тем, как разрабатывать определенную политику, нужно точно определить различные типы ограниченных возможностей и применять соответствующую терминологию. Следует проводить различия между лицами с психиатрическими проблемами (такими как шизофрения и биполярное расстройство) и лицами с ограниченными умственными возможностями (например, ограничения, связанные, помимо прочего, с синдромом Дауна).

Хотя есть некоторые лица с ограниченными умственными возможностями, у которых также есть проблемы и с психическим здоровьем, эти два типа расстройств различны; у них различные причины и последствия, и поэтому они обуславливают разные потребности.

И хотя лица с любым из этих видов ограниченных возможностей страдают от нарушений прав человека, я сосредоточусь здесь на тех людях, у которых ограничены умственные возможности. Общим для них является сниженный уровень умственной деятельности, что может повлиять на их способность к обучению и владению языком, а также на общественные навыки.



“Лица с ограниченными умственными возможностями, как и все другие люди, имеют право на уважение к их основным правам человека и фундаментальным свободам.”

Однако эксперты по вопросам ограниченных возможностей и здравоохранению подчеркивают, что уровень расстройств весьма различен среди разных лиц, и что поэтому нужно избегать каких-либо обобщений. Само реагирование должно быть индивидуализированным.

Основным моментом здесь является то, что лица с ограниченными умственными возможностями, как и все другие люди, имеют право на уважение к их основным правам человека и фундаментальным свободам. Такое простое требование сформулировала и важная конференция ВОЗ, состоявшаяся в Монреале пять лет тому назад. Среди

участников были лица с ограниченными умственными возможностями, их представители, семьи, различные службы и специалисты¹.

В принятой «Монреальской декларации об ограниченных умственных возможностях» были поставлены вопросы, которые в силу их очевидности вообще не должны были подниматься, но до того момента их просто игнорировали, и, впрочем, до сих пор достаточно серьезно их не воспринимают.

Декларация призвала правительства выполнять согласованные нормы в области прав человека в отношении лиц с ограниченными умственными возможностями; консультироваться с ними по соответствующему законодательству, политике и планированию; а также принимать меры, направленные на обеспечение их полной интеграции и права на участие в жизни общества.

Кроме того, в декларации содержится призыв к правительствам выделить достаточные средства и обеспечить необходимую поддержку лицам с ограниченными умственными возможностями и их семьям; укреплять их организации; а также развивать программы в сфере образования, профессиональной подготовки и информации, ориентированные на эту группу лиц.

Эти предложения были реализованы лишь отчасти. Во время своих посещений государств-членов Совета Европы я был вынужден сделать вывод о том, что лица с ограниченными умственными возможностями по-прежнему подвергаются остракизму и изоляции; с ними редко консультируются и вообще к ним редко прислушиваются; многие из них по-прежнему содержатся в устаревших, бесчеловечных учреждениях; а меры по предоставлению жилья и других услуг в рамках общества по-прежнему сталкиваются с препятствиями и откладываются.

Условия в некоторых «учреждениях по социальному уходу» во многих странах Европы отвратительны. В этих изолированных учреждениях обеспечивается очень мало реабилитации, а иногда и вообще никакой. Не так редко бывает, что лица с ограниченными умственными

1. Данная встреча была организована ВОЗ и Панамериканской организацией здравоохранения 5-6 октября 2004 года. С декларацией можно ознакомиться по адресу: www.declaracionmontreal.com.

возможностями размещаются вместе с лицами, имеющими психические заболевания, а иногда им, вопреки их воле и без каких-либо оснований, дают сильнодействующие успокоительные. В некоторых случаях их лишают свободы и обращаются с ними, как если бы они представляли собой опасность.

Многие из них отрезаны от внешнего мира. Ограниченные умственные возможности – как и другие ограниченные возможности – сопровождаются изоляцией, и многие были оставлены своими семьями в силу существующего стыда и отсутствия альтернативных возможностей.

Сотрудники в таких учреждениях практически всегда получают крайне низкую зарплату. При этом я встречался со многими верными своему делу и внимательными работниками, которые стремятся сделать максимум возможного при весьма ограниченных финансовых средствах. Почти все они подчеркивают необходимость большей политической поддержки и увеличения средств на более целесообразном уровне. И хотя многие правительства приняли планы действий в этой области, достаточным образом они не финансируются. Многие из этих планов должным образом не контролируются, и поэтому осуществляются без политического внимания и непоследовательно.

При этом призыв к отказу от содержания таких лиц только в специальных учреждениях не остается неуслышанным. В Албании, например, я отметил, что процесс перевода людей из учреждений в общину и в семейное жилье уже дал некоторые удовлетворительные результаты. Масштабная стратегия была принята в «бывшей Югославской Республике Македония», серьезные усилия осуществляются и в Сербии – хотя некоторые семьи так и не смогли добиться возвращения своих родственников домой.

Разумеется, необходимо предпринять дополнительные усилия для подготовки таких мер и развития соответствующих служб на местном уровне, консультируясь при этом с теми организациями, которые защищают лиц с ограниченными возможностями. Должно быть признано, что жизнь в обществе может быть и непростой, даже для тех, кто не был прочно закреплен в специализированных учреждениях. Предрассудки в отношении лиц с ограниченными умственными возможностями широко распространены.

Некоторый прогресс был достигнут и в отношении процесса вывода из учреждений, лечения и реабилитации детей. Пользовавшиеся дурной славой коллективные учреждения для детей с ограниченными возможностями постепенно ликвидируются, также и в восточно-европейских странах, где они были распространены. Все европейские правительства признали, что такие учреждения не подходят для детей.

Однако был сделан вывод о том, что закрывать такие учреждения необходимо с определенными мерами предосторожности, чтобы дети, проживавшие в них, не получили дополнительную травму. Кроме того, необходимо принимать меры по созданию альтернативных вариантов, что включает усилия по поддержке семей, создание такой системы опеки, которая была бы ориентирована на интересы детей, а также контроль за всей этой деятельностью.

Несмотря на весь прогресс, достигнутый за последние годы в отношении прав детей в целом, слишком мало делается для того, чтобы дети, имеющие симптомы умственной отсталости, получали достаточное внимание, уход и поддержку. Не уделяется первоочередного внимания усилиям по выявлению проблем на самом раннем этапе, для того чтобы способствовать срочному вмешательству.

Еще одна проблема – это школьное образование. Очень мало детей с ограниченными умственными возможностями получают помощь со стороны специалистов, ориентированную на отдельных детей в обычной школе, в то время как нормой остаются «специальные школы» – сегрегированная система, которая часто становится началом пожизненной социальной изоляции. Многим детям вообще не предоставляется право на образование. Так, например, Европейский комитет по социальным правам сделал вывод, что дети с ограниченными умственными возможностями, проживающие в домах для детей с психическими отклонениями в Болгарии, лишены реального права на образование².

2. ЕКСП, *Центр в поддержку лиц с ограниченными умственными возможностями (МДАС) против Болгарии*, Жалоба № 41/2007, Решение по существу от 3 июня 2008 года. Специальный докладчик по праву на образование выдвинул также настойчивые рекомендации в отношении открытого образования для лиц с ограниченными возможностями. См. «Право на образование для лиц с ограниченными возможностями», 19 февраля 2007 года.

Еще одна серьезная проблема – это охрана здоровья как детей, так и взрослых с ограниченными умственными возможностями. Лица с ограниченными умственными возможностями нуждаются в охране здоровья еще больше, чем другие. В то же время, они зачастую сталкиваются с дискриминацией в системе здравоохранения, сотрудники которой не предоставляют медицинского ухода на равной основе с другими лицами и не общаются должным образом с лицами с ограниченными умственными возможностями.

В результате всего этого они получают уход низкого качества, а проблемы их здоровья не выявляются. Имеются данные о том, что у этих лиц ниже средняя продолжительность жизни и выше уровень смертности, чем у населения в целом. В итоге всего этого система здравоохранения не отвечает особым потребностям лиц с ограниченными умственными возможностями.

Взрослые лица, даже с небольшими умственными отклонениями, сталкиваются с дискриминацией на рынке труда, притом и в отношении тех рабочих мест, для которых у них есть соответствующая квалификация и навыки. К сожалению, усилия по предоставлению гарантированных рабочих мест в некоторых случаях привели к дальнейшей изоляции этих людей.

Мало что делается и для разработки продуманного правового подхода к проблеме юридической дееспособности лиц с ограниченными умственными возможностями. Сама природа такого расстройства может порождать проблемы в отношении представительства в органах власти, банках и в другого рода подобных учреждениях. Однако все это не является оправданием для политики регулярного лишения дееспособности лиц с ограниченными умственными возможностями и помещения их под юридическую опеку, в рамках которой у них нет возможности высказать свое мнение в отношении тех важных решений, которые затрагивают их жизнь.

Важнейшая проблема состоит и в том, что семьи, члены которых имеют ограниченные умственные возможности, остаются зачастую без поддержки, несмотря на ту важную роль, которую они играют как опекуны и как люди, которые могут понимать людей с ограниченными умственными возможностями и общаться с ними.

Печальным следствием в некоторых случаях является то, что родители и другие члены семей просто не справляются с ситуацией, и тогда такое лицо рассматривается лишь как бремя. В некоторых странах семьи стремятся поместить своих взрослых детей с ограниченными умственными возможностями под опеку и направить их в соответствующие учреждения, так как они хотят быть уверенными, что их взрослый ребенок выживет, когда родители уже не смогут за ним ухаживать.

Однако при этом нужно отметить и значительный прогресс, достигнутый после встречи в Монреале в 2004 году. Теперь у нас есть международные соглашения, которые включают нормы о правах лиц с ограниченными умственными возможностями. Все государства должны ратифицировать Конвенцию ООН о правах лиц с ограниченными возможностями, а все члены Совета Европы должны конструктивно отреагировать на План действий СЕ на 2006-2015 годы по содействию правам и полному участию лиц с ограниченными возможностями в жизни общества³.

Необходимо безотлагательно перейти от слов к делу и принять эффективные меры там, где это необходимо. Конвенция ООН требует от государств разработать механизм по координации действий правительственных органов; создать эффективную систему независимого мониторинга, а также привлечь гражданское общество – и в первую очередь самих лиц с ограниченными возможностями и их организации – для участия в мониторинге⁴.

Такие меры помогут преодолеть остракизм и изоляцию лиц с ограниченными умственными возможностями и будут способствовать расширению их участия и интеграции в общество в максимально возможной степени. Эти изменения сделают наши общества более гуманными.

3. В соответствии с недавно полученной информацией от ООН, лишь следующие европейские страны на настоящий момент ратифицировали *Конвенцию ООН о правах лиц с ограниченными возможностями*: Австрия, Азербайджан, Бельгия, Венгрия, Германия, Дания, Италия, Испания, Сан-Марино, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Хорватия и Швеция.

4. Статья 33 Конвенции ООН.

Людам с психическими
расстройствами необходимо
оказывать помощь, а не лишать
их фундаментальных прав

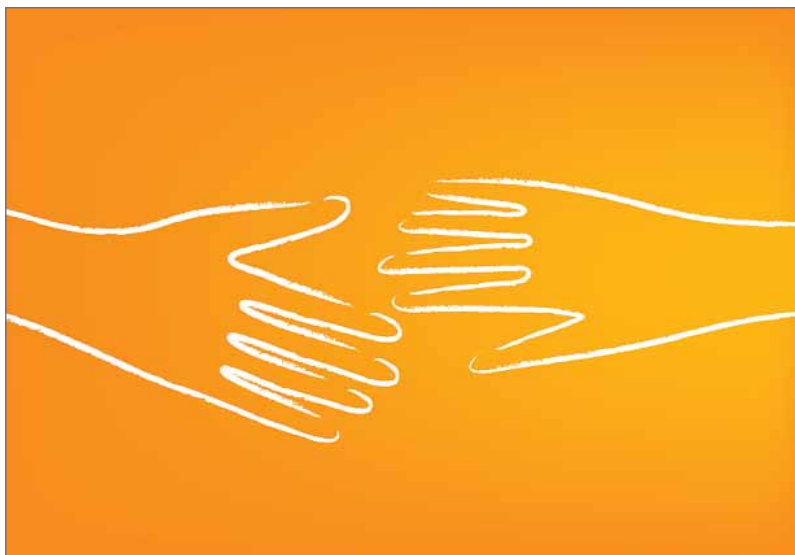
21 сентября 2009 года

Н а протяжении последних лет люди с проблемами психического здоровья или с ограниченными умственными возможностями подвергаются дискриминации, остракизму и подавлению. Само их существование рассматривается как проблема, и иногда их скрывают в изолированных учреждениях или в задних комнатах семейных домов. Они не рассматриваются как личности, их решения не принимаются во внимание.

И хотя благодаря прогрессу в сфере прав человека многое меняется, лица с психическими расстройствами или с ограниченными умственными возможностями по-прежнему сталкиваются с проблемами, связанными с их правом принимать решения за самих себя, в том числе и по важным вопросам. Их *дееспособность* ограничивается или они ее полностью лишены, и их помещают под опеку другого человека, который получает право принимать все решения от их имени.

Некоторые лица с психическими расстройствами или ограниченными умственными возможностями могут иметь объективные проблемы, представляя свои интересы в органах власти, банках, в отношениях с арендодателями и прочими лицами и учреждениями – в результате их действительных или кажущихся расстройств. Ими также могут манипулировать для того, чтобы они приняли такие решения, которые они бы не приняли в ином случае.

Основополагающий принцип прав человека состоит в том, что утвержденные нормы применяются ко всем людям, без каких-либо различий. Однако лицам с ограниченными возможностями отказывают в соблюдении международных норм в сфере прав человека. Именно этот пробел заставил государства-члены ООН принять Конвенцию о правах людей с ограниченными возможностями, в которой подчеркивается,



“Задача состоит в том, чтобы содействовать интеграции и полноценному участию лиц с ограниченными умственными возможностями в жизни общества.”

что люди с любыми типами ограниченными возможностями имеют право на весь комплекс прав человека на равной основе с другими людьми.

Задача состоит в том, чтобы содействовать их интеграции и полноценному участию в жизни общества. Когда мы лишаем некоторых лиц их права на то, чтобы представлять собственные интересы, мы противоречим таким нормам.

Исходя из всего этого, как необходимо решать конкретные ситуации?

Конвенция ООН рассматривает этот вопрос в статье 12, которая начинается с утверждения, что правительства «признают, что инвалиды

обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни».

В Конвенции признается и то, что некоторые люди, в силу имеющихся у них расстройств или внешних барьеров, неспособны сами принимать важные решения. В отношении этих лиц Конвенция обращается к правительствам с призывом предоставить *доступ к поддержке*, которая им может понадобиться при осуществлении их правоспособности.

Сам характер такой поддержки имеет важнейшее значение. Поддержка в принятии решений – это развивающаяся область в некоторых государствах-членах Совета Европы, и такая практика на протяжении ряда лет уже закреплена во многих законах провинций Канады. В этих образованиях существует признанная – а не навязываемая совершеннолетнему – сеть лиц, оказывающих поддержку, и они предоставляют информацию и разные варианты совершеннолетним лицам для принятия решения.

В Конвенции заявляется, что должны быть предусмотрены соответствующие, эффективные *гарантии* для предупреждения злоупотреблений. Необходимо соблюдать права, волю и предпочтения заинтересованного лица, и не должно быть конфликта интересов и необоснованного влияния в отношениях между теми, кто поддерживает совершеннолетнее лицо, и самим этим совершеннолетним лицом.

Помимо этого, предоставление помощи должно осуществляться в кратчайшие сроки и периодически рассматриваться компетентным, независимым и беспристрастным органом или судебной структурой.

Такие формулировки позволяют предусмотреть широкий набор возможностей, альтернативных опеке, для предоставления поддержки совершеннолетним лицам с ограниченными возможностями. Эти реформы исходят из признания полной правоспособности в сочетании с правом лица искать и получать поддержку. Осуществление такой поддержки должно регулироваться с определенными гарантиями для избежания злоупотреблений.

Все это отличается от существующей практики в большинстве стран, в том числе в Европе, где наблюдается тенденция почти автоматически объявлять лиц с психическими расстройствами и ограниченными

умственными возможностями юридически недееспособными и помещать их под опеку.

Однако Конвенция ООН – а также *План действий по содействию правам и полному участию лиц с ограниченными возможностями в жизни общества* Совета Европы на 2006-2015 гг. – оказали, как представляется, позитивное воздействие на некоторые страны. Группа высокого уровня Европейского Союза по соблюдению Конвенции недавно сообщила, что она получила уверения о проведении процесса пересмотра походов к этому вопросу от Чешской Республики, Франции, Венгрии, Ирландии, Латвии, Португалии и Словакии¹.

В докладе говорится о том, что все эти страны и другие государства «выразили интерес к обмену информацией путем организации конференций, работы групп экспертов и проведения семинаров по данной теме, с участием гражданского общества и всех заинтересованных сторон, в том числе представителей судебной системы, а также к обсуждению юридических условий с целью развития законодательства, политики и практики в этой области».

Такие дебаты необходимо провести, для того чтобы обеспечить подлинный сдвиг в законодательстве и в политике, что, в принципе, было согласовано при разработке и принятии Конвенции ООН и Плана действий Совета Европы. Разумеется, в ходе этого процесса будет подробно анализироваться прецедентное право Страсбургского суда, и рассмотрение дополнительных дел в Суде необходимо, для того чтобы лучше интегрировать подходы Конвенции в европейскую юриспруденцию.

В деле, которое рассматривалось в прошлом году («Штукатуров против России»), Суд рассматривал вопрос о лишении юридической дееспособности, принудительной госпитализации и лечении без согласия пациента. Г-н Штукатуров, совершеннолетний, у которого была диагностирована шизофрения, был признан недееспособным на основании решения, которое было принято без его уведомления по просьбе его матери, которая и стала его опекуном. Ему было юридически

1. Информационная записка, сопровождающая второй доклад Группы высокого уровня по вопросам ограниченных возможностей в рамках Конвенции ООН (2009). 4 июня 2009 года, стр. 5.

запрещено обжаловать это решение в судах России, а затем он был помещен в психиатрическую больницу.

Рассмотрев его дело, Европейский суд по правам человека заявил, что «наличие психического расстройства, даже серьезного, не может быть единственным основанием для оправдания полного лишения дееспособности». Суд заявил, что в национальном законодательстве должно быть предусмотрено «индивидуальное реагирование». Суд установил, что процесс принятия решения о лишении заявителя дееспособности составил несоразмерное вмешательство в его личную жизнь, а также установил различные нарушения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод².

Данное решение должно рассматриваться, как способствующее подходам в духе Конвенции ООН. Любые ограничения прав отдельного лица должны полностью соответствовать индивидуальным потребностям, быть по-настоящему обоснованными, а также приниматься в результате процедур, основанных на признании прав, и сочетаться с эффективными гарантиями.

Интересно отметить, что в Конвенции ООН подчеркивается особая важность защиты прав лиц с ограниченными возможностями на собственность, на контроль своих финансовых дел и на равный доступ к банковским кредитам и к ипотеке³. Как представляется, это основано на том опыте, что решения о лишении дееспособности в данной сфере принимаются таким образом, что это противоречит духу прав человека.

Я хотел бы добавить, что лица с психическими расстройствами и ограниченными умственными способностями должны иметь право на голосование и участие в выборах. И хотя об этом совершенно четко говорится в Конвенции ООН (статья 29), ряд лиц во многих

2. Дело «Штукатуров против России», 27 марта 2008 года. См. также рассматриваемое сейчас дело «D.D. против Литвы» (Заявление № 13469/06), поданное 28 марта 2006 года. Изложение фактов было опубликовано на веб-сайте Суда 10 декабря 2007 года.

3. Это изложено в пятом и последнем пункте статьи 12 Конвенции ООН. Следует отметить в этой связи дело «Винтерверн (Winterwerp) против Нидерландов», по которому Европейский суд постановил, что способность вести дела, связанные с собственностью, является «гражданским правом» и защищается на основании Европейской конвенции.

европейских странах исключен из процесса выборов. Будучи лишены или ограничены в юридической дееспособности, они лишаются и этого права. Такой подход дополнительно усугубляет их «невидимость» на политической сцене.

Мы должны помнить, что существует огромная разница между лишением права принимать решение о собственной жизни и обеспечением «доступа к поддержке». Первое рассматривает людей с ограниченными возможностями как *объект* лечения, благотворительности или страха. Второе помещает лиц с ограниченными возможностями в самый центр принятия решений и рассматривает их как *субъектов*, имеющих право на весь комплекс прав человека.

Необходимо продолжать борьбу
за отмену смертной казни

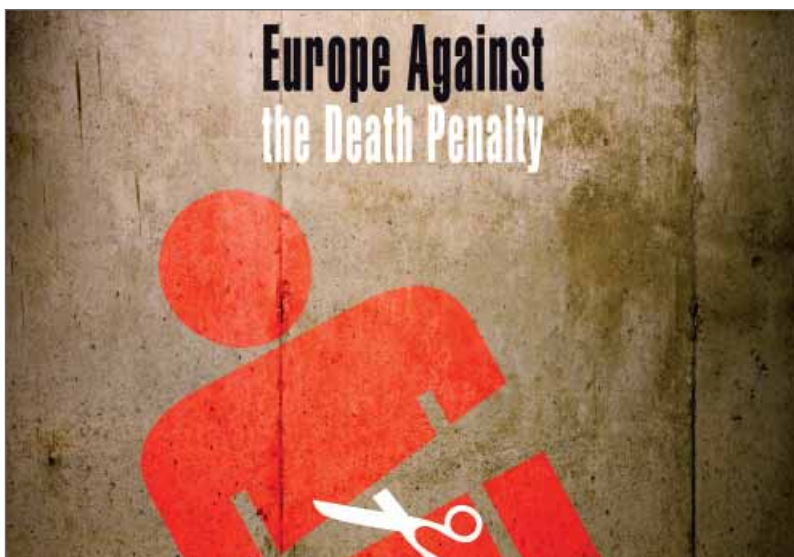
5 октября 2009 года

Шаг за шагом идет процесс отмены смертной казни. Большинство стран мира в настоящий момент прекратили применять это жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство наказание: 94 государства приняли решение о полной отмене смертной казни, 10 отменили это наказание в отношении всех обычных преступлений, а 35 других стран за последние десять лет не казнили ни одного человека. Ныне Европа близка к тому, чтобы стать регионом, свободным от смертной казни. Однако сама идея упразднения смертной казни пока не победила.

Самые населенные страны мира по-прежнему сохраняют смертную казнь – Китай, Индия, Соединенные Штаты и Индонезия. Это означает, что большинство населения мира живет в странах, в которых смертная казнь продолжает использоваться в качестве наказания. Во время предвыборных кампаний в США эта тема находится под запретом, и даже наиболее прогрессивные кандидаты избегают поднимать ее, опасаясь негативных последствий.

Да и в других странах политики сталкиваются с проблемами, касающимися общественного мнения относительно этого вопроса. Российская Федерация приняла на себя обязательство отменить смертную казнь 13 лет назад, когда она вступала в Совет Европы. Был введен мораторий, однако, как представляется, Государственная Дума еще не готова отменить смертную казнь *де-юре*.

После чудовищного террористического акта в школе в Беслане в сентябре 2004 года многие стали высказываться за казнь одного из нападавших, выжившего в этой катастрофе. Однако судебные органы России остались верны решению о моратории даже в этой чрезвычайной ситуации, и смертная казнь была заменена пожизненным заключением.



“Смертная казнь является жестокой, бесчеловечной и унижающей достоинство – и так будет всегда.”

Опросы общественного мнения в отношении смертной казни обычно показывают, что большинство выступает за сохранение этого наказания. Особенно это проявляется тогда, когда совершается жестокое и широко освещаемое в СМИ убийство.

Однако результаты опросов общественного мнения по этому вопросу нелегко правильно истолковать. Существует большая разница между немедленной реакцией на жестокое преступление и изложением взвешенного мнения об этических аспектах и принципах, касающихся узаконенного государственного убийства.

Важно отметить, что в европейских странах не существует широкой поддержки возвращения к смертной казни. Такие предложения не исходят от больших политических партий.

И тем не менее я считаю, что важно вновь и вновь излагать сильные аргументы против убийства как наказания в судебном порядке. Эти дискуссии будут продолжаться, и новые поколения должны иметь возможность воспользоваться нашим прошлым опытом.

Можно убедительно доказать, что смертная казнь является *неэффективной*. Она не имеет сдерживающего характера: уровень преступности не ниже в тех странах, которые сохранили это наказание, и не поднимался в тех странах, где смертная казнь была отменена. Более того, тенденция наблюдается как раз обратная.

Но что при этом реально существует – так это настоящий риск казнить *невиновного* человека. Непогрешимой системы правосудия не существует, ведь судьи – это люди, ошибки совершаются и в зале суда. А когда осужденный казнен, то исправлять ошибку слишком поздно. Имеется целый ряд таких дел – некоторые из них удалось прояснить по прошествии времени благодаря новым методам анализа ДНК – и нет гарантий, что такие ошибки не будут происходить в будущем.

Было также доказано, что режим смертной казни явно имеет тенденцию *дискриминации* в отношении бедных и групп меньшинств. Привилегированные люди с широкими связями намного меньше рискуют подвергнуться такому наказанию, чем те, кто совершил аналогичное преступление, но принадлежит к малообеспеченным группам населения. Самая большая угроза существует для маргинализированных людей; как правило, они находятся в невыгодном положении во время судебного разбирательства – и тоже самое касается смертной казни.

Это – сильные аргументы. Однако речь не идет лишь об эффективной профилактике преступности, судебной определенности или о предупреждении дискриминации – речь идет о самой сути прав человека.

Во Всемирной декларации заявляется, что никто не должен быть подвергнут пыткам или *жестокому, бесчеловечному и унижающему достоинство обращению или наказанию*. Были попытки найти способы казни с причинением меньшей боли, для того чтобы сделать сам процесс более «гуманным». Все это провалилось, в том числе и в отношении самого акта убийства; существуют недавние примеры долгих мучений на электрическом стуле или при инъекции яда. И даже если этого

можно избежать, это никак не снизит психологических страданий от ожидания казни. Смертная казнь является жестокой, бесчеловечной и унижающей достоинство – и так будет всегда.

Основной аргумент против смертной казни состоит в том, что она *нарушает право на жизнь*. Государственные убийства – это действительно крайнее отрицание прав человека. Именно поэтому столь важно, чтобы мы продолжали действовать в поддержку отмены смертной казни.

И в этих усилиях Совет Европы выступает на передовых позициях. Все государства-члены ратифицировали Протокол № 6 к Европейской конвенции об отмене смертной казни в мирное время, а большинство стран согласились взять на себя обязательства по Протоколу № 13, запрещающему смертную казнь при всех обстоятельствах (в том числе и в военное время). К этому должны присоединиться и другие государства.¹

Должно быть понятно, что Беларусь может надеяться на членство или даже статус наблюдателя только после того, как она отменит смертную казнь. Следует напомнить и правительствам США и Японии, что их статус наблюдателя поставлен под сомнение из-за их позиции по данному вопросу.

А пока должны продолжаться успешные дипломатические инициативы в ООН. В 2007 году Генеральная Ассамблея подавляющим большинством приняла резолюцию, в которой содержится рекомендация о введении всеобщего моратория на использование смертной казни. Аналогичная резолюция была согласована в 2008 году, причем в ней вновь было подчеркнуто, что мораторий должен быть установлен «с целью отмены смертной казни».²

Наша позиция в отношении смертной казни указывает, какой тип общества мы хотим построить. Когда само государство убивает

1. Протокол № 13 не подписали Азербайджан и Российская Федерация. Его подписали, но не ратифицировали Армения, Латвия, Польша и Испания. Остальные 41 государство-член этот Протокол ратифицировали.

2. В ходе голосования в Ассамблее в 2007 году (A/62/PV.76) было 104 голоса за, 54 против и 29 воздержавшихся. В 2008 году (A/63/PV.7) было подано 106 голосов за, 46 против и 34 воздержавшихся.

человека, находящегося под его юрисдикцией, оно посылает сигнал: крайнее насилие имеет законное основание. Я убежден, что смертная казнь приводит к жестокости в обществе. В каждой казни есть аспект мести «око за око».

Цивилизованное общество должно раскрыть обман, скрывающийся за этой идеей – государство может убить человека для того, чтобы доказать, что убивать нельзя.

Изменение климата приводит
к беспрецедентному глобальному
кризису в сфере прав человека –
и должно быть отражено
скоординированными правовыми
действиями

19 октября 2009 года

На повседневную жизнь миллионов людей уже влияют последствия глобального потепления: опустынивание, засухи, наводнения или циклоны. Под угрозой находятся основные права человека – такие, как право на жизнь, здоровье, пищу, воду, жилье или собственность. И страдать будут больше всего те, кто уже уязвим, и не в последнюю очередь – население бедных районов, и среди них – пожилые люди, женщины и дети. Поэтому столь важно и для защиты прав человека добиться серьезной договоренности в отношении климата на Конференции ООН в Копенгагене в декабре этого года.

Во Всеобщей декларации прав человека заявляется, что «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы ... могут быть полностью осуществлены». Сегодня этот порядок подрывается в результате того, что не предпринимаются эффективные действия по борьбе с изменением климата.

Мэри Робинсон, бывший Верховный комиссар ООН по правам человека, недавно написала, что «мы все потерпели поражение, потому что не смогли оценить масштабы и срочность этой проблемы. Изменение климата выявляет бесчисленные слабости в существующей у нас организационной архитектуре, в том числе и в ее правозащитных механизмах. Для эффективного решения этого вопроса требуется изменить политические подходы во всем мире – от сбора информации и коллективного принятия решений до охраны порядка и распределения ресурсов».

Вызов, на который предстоит найти ответ в Копенгагене, состоит в том, чтобы компенсировать эти упущения и начать создавать согласованный потенциал для предотвращения дальнейшего опасного глобального потепления и, одновременно, принимать необходимые меры для



“Для предотвращения дальнейшего опасного
глобального потепления потребуется
уникальный дух глобальной солидарности.”

возмещения того ущерба, который стал сейчас неизбежен или уже нанесен.

Это потребует уникального *духа глобальной солидарности*. Нам нужно признать нашу взаимозависимость. Глобальному потеплению способствовали, прежде всего, более богатые страны, в то время как самые бедные на сегодняшний день больше всего страдают от последствий этого явления.

Обязательства развитых государств по снижению уровня выбросов углекислого газа ни в коей мере не отвечают ожиданиям развивающегося мира. Бедным странам не помогли и фонды, выделенные на адаптацию и призванные защитить общество этих стран от последствий изменения

климата. А это в свою очередь приводит к тому, что и развивающиеся страны меньше хотят ограничивать объем своих собственных выбросов.

Еще одним пробелом в дискуссиях вокруг изменения климата до сих пор было отсутствие упора на права человека. И хотя в докладах Межправительственной группы экспертов по вопросам изменения климата (IPCC) излагаются социальные последствия глобального потепления, в них не проводится анализ состояния прав человека.

Следует отметить, что весьма своевременно Бюро Верховного комиссара ООН по правам человека выпустило доклад о связи между изменением климата и правами человека. В этом документе описываются последствия изменения климата для отдельных лиц и сообществ, а также подчеркиваются вытекающие из договора обязательства правительств защищать тех, чьи права пострадали от воздействия глобального потепления или от политики и мер, направленных на решение проблемы изменения климата¹.

В другом недавнем докладе, опубликованном Международным советом по политике в сфере прав человека, высказывается мысль, что следует стереть дисциплинарные границы между проблемами окружающей среды и законодательством в сфере прав человека². В этом докладе показано, что и политика по сокращению уровня выбросов (смягчение воздействия на окружающую среду), и усилия по укреплению возможностей общества преодолевать последствия изменения климата (адаптация) могут быть более эффективными, если они увязаны с правами человека.

Действительно, анализ всех этих вопросов в контексте прав человека мог бы дополнить важными подходами переговоры о мерах по борьбе с изменением климата. И не в последнюю очередь это помогло бы выявить

-
1. Доклад Бюро Верховного комиссара ООН по правам человека о связи между изменением климата и правами человека – *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights (A/HRC/10/61)*.
 2. *Изменение климата и права человека – Climate Change and Human Rights. A Rough Guide*. Общий справочник, опубликованный Международным советом по политике в сфере прав человека, 2009 год. Цитата из Мэри Робинсон взята из предисловия к этому докладу.

конкретные последствия для повседневной жизни людей и тем самым напомнить нам, что изменение климата – это и человеческие страдания.

Важно понять, кто находится под угрозой и как лучше защитить этих людей. Информация о влиянии на права отдельных лиц и обществ, как мы надеемся, будет способствовать осознанию того, что нужно предупредить такие цепные реакции, как массовые перемещения людей и конфликты. Это может сделать более целенаправленным оказание помощи наиболее уязвимым группам.

Правозащитные стандарты и принципы также обеспечат гарантии, которые необходимо включать в планы и политику, направленные на решение проблемы изменения климата. Требуется защищать экономические и социальные права, в максимальной степени используя имеющиеся ресурсы. Иными словами, этому нужно уделять приоритетное внимание.

Это потребует, чтобы население, затронутое данными проблемами, имело право на надежную информацию, а также на участие в принятии соответствующих решений на основе подлинно демократического процесса. Эти намерения отражены в Орхузской конвенции 1998 года, в которой содержатся положения об инициативном обмене информацией и об участии пострадавших в подготовке планов и программ по борьбе с экологическими угрозами³.

Существует острая необходимость обсудить такой вопрос как ответственность. Используя нормы в сфере защиты прав человека, государства могут определить минимальные требования как для политики смягчения воздействия на окружающую среду, так и политики адаптации. Должно быть ясно, что ущерб окружающей среде, который выходит за определенный порог, нанося ущерб отдельным правам человека, является неприемлемым и незаконным.

Мэри Робинсон заявила о необходимости оттачивать правозащитные инструменты для поиска ответов на новые вызовы, связанные с изменением климата. Требуется принять эффективные процедуры для определения ответственности и выделения компенсации пострадавшим.

3. Орхузская конвенция о доступе к информации, участии общества в процессе принятия решений и доступе к правосудию по экологическим вопросам (1998 год).

Однако будет непросто установить конкретную ответственность в тех случаях, когда имеется слишком много участников, причем из иных стран нежели те, где был нанесен ущерб.

Европейский суд по правам человека в определенной степени признал экологические права (в основном в связи со статьей 8 Европейской конвенции). По одному из таких дел Суд отметил, что «серьезное загрязнение окружающей среды может нанести ущерб благополучию отдельных лиц и помешать им пользоваться своими домами таким образом, чтобы это не сказывалось отрицательно на их частной и семейной жизни»⁴.

Суд также подтвердил обязательство государств проводить должные исследования, до того, как разрешить такой вид деятельности, которая могла бы нанести ущерб окружающей среде, а также доводить результаты этих исследований до общественности⁵.

Кроме того, Суд установил нарушение права на жизнь в деле, в рамках которого власти не предпринимали профилактических действий, когда они знали о повышенном риске в результате схода селевых потоков и не информировали население об этом риске⁶.

В Европейской социальной хартии предусматривается право на здоровье, и от государств-участников требуется обеспечивать «устранение, насколько это возможно, причин нарушения здоровья» (статья 11). На этой основе Европейский комитет по социальным правам установил ответственность государств за то, чтобы добиваться ощутимого прогресса в снижении уровней загрязнения⁷. Это же постановление охватывает и риски, связанные с ядерной энергетикой, с асбестом или с безопасностью пищевых продуктов.

-
4. См. дело «ЛОПЕС ОСТРА (LOPEZ OSTRA) против Испании», заявление № 16798/90, постановление от 9 декабря 1994 года, §51.
 5. См. дело «ТАШКИН (TAŞKIN) и другие против Турции», заявление № 3 46117/99, постановление от 30 марта 2005 года.
 6. См. дело «БУДАЕВА (BUDAYEVA) и другие против России», заявление № 3 15339/02, постановление от 29 сентября 2008 года.
 7. Решение Европейского комитета по социальным правам по делу «Фонда Сарантопулоса по правам человека (MFHR) против Греции», жалоба № 30/2005, решение по существу от 6 декабря 2006 года, §§ 203 и 205.

И это – лишь первые шаги. Благодаря растущему осознанию того ущерба, который наносится в результате изменения климата, возникает необходимость в дальнейшем уточнении тех обязательств, которые должны быть связаны с правом на здоровую окружающую среду.

Уже на первой Конференции ООН по окружающей среде в Стокгольме в 1972 году было заявлено о праве всех людей на то, чтобы иметь «адекватные условия жизни, в окружающей среде такого качества, которое позволяет жить в условиях достоинства и благополучия...».

Причем на этом заявление не заканчивается: в нем было также четко заявлено о том, что мы все несем «высокую ответственность за защиту и улучшение окружающей среды для нынешнего и будущих поколений». Да, именно об этом и идет речь.

Сохранение секретности
разведслужб не должно
использоваться для игнорирования
или сокрытия нарушений
прав человека

2 ноября 2009 года

Только сейчас мы начали извлекать уроки из нарушений прав человека, которые последовали за возглавляемой Соединенными Штатами Америки «войной с террором» после сентября 2001 года. И хотя появляется все более подробная и шокирующая информация о систематических пытках, секретных тюрьмах и иных серьезных нарушениях прав человека, политические власти, как представляется, не проявляют желание противостоять этим фактам. Необходимо срочно заняться совершенствованием демократического надзора за службами разведки и безопасности и регулированием трансграничного сотрудничества между ними.

Терроризм – это мрачная реальность, и государства должны искать эффективные способы для борьбы с этой угрозой. Однако в наше время многие из используемых антитеррористических мер являются незаконными и даже контрпродуктивными. К такому выводу пришла международная группа видных судей и адвокатов, созданная Международной комиссией юристов, в авторитетном докладе, опубликованном в начале этого года¹.

Эта группа установила, что неисполнение государствами своих юридических обязанностей создало опасную ситуацию, когда терроризм и страх перед терроризмом подрывают основополагающие принципы международного права в области прав человека.

Одним из явлений, зафиксированных этой группой, является тенденция предоставления разведывательным службам все новых полномочий и средств, в то время как их юридическая и политическая подотчетность

1. «Оценка ущерба, призыв к действиям», февраль 2009 года. Международная комиссия юристов. www.icj.org.



“Необходимо срочно заняться совершенствованием демократического надзора за службами разведки и безопасности и регулированием трансграничного сотрудничества между ними”

явно отстает. И эта тенденция стала еще более очевидной после 2001 года.

Определенные нормы уже были установлены, например, в отношении сбора и обработки персональных данных. *«Руководящие принципы в области прав человека и борьбы с терроризмом»* (2002) Совета Европы позволяют осуществлять такую деятельность лишь при соблюдении определенных условий: если она регулируется национальными правовыми нормами; является соразмерной цели вмешательства; и

когда она подлежит надзору или мониторингу со стороны независимого органа.

В настоящее время большинство европейских стран имеют механизмы контроля, для того чтобы гарантировать подотчетность разведывательных органов и служб безопасности, и обеспечивать соблюдение законов и исключение злоупотреблений. В некоторых странах это обеспечивается парламентским комитетом, действующим на постоянной основе, или благодаря проведению особых расследований в отдельных случаях. В других странах орган контроля может состоять из экспертов разного профиля, которые действуют как наблюдатели или стражи порядка.

Эффективность таких органов во многом зависит от их уставных полномочий; от уровня сотрудничества с правительством и самими учреждениями; а также от их собственной компетентности и ресурсов. Естественно, что они связаны правилами сохранения конфиденциальности, и это затрудняет оценку их влияния и значения.

Однако у меня сложилось четкое впечатление, что ряд государств-членов Совета Европы нуждается в совершенствовании демократического контроля над своими учреждениями. Существует ряд хороших моделей, например, парламентская комиссия по надзору в Норвегии, которая имеет возможности анализировать все отчеты и архивы и, как представляется, активно контролировать межведомственные связи. При этом есть другие страны, в которых органы контроля, по-видимому, имеют ограниченный доступ к чувствительной информации или даже к обсуждениям общей стратегии.

Имеются такие индивидуальные дела, которые выявили особенно тревожные пробелы. В Швеции парламентский комитет по конституционным вопросам рассмотрел дело двух египтян, которые были депортированы в Египет – где к ним во время допросов были применены пытки – при этом комитет не смог получить основные данные в отношении этого дела. И только благодаря последующим журналистским расследованиям стало известно, что данная операция проводилась в тесном сотрудничестве с Центральным разведывательным управлением США, и что высланные лица на самом деле были переданы агентам ЦРУ на территории Швеции.

В рамках этого дела правительство Швеции в дальнейшем заявило, что было невозможно даже проинформировать парламентский комитет, поскольку это поставило бы под угрозу сотрудничество в разведывательной сфере с соответствующей иностранной службой. В Соединенном Королевстве правительство пыталось препятствовать тому, чтобы высший суд огласил ключевой документ, проливающий свет на характер межведомственного сотрудничества в отношении дела, связанного с пытками – и вновь аргументом было то, что правительство США будет реагировать на это отрицательным образом. На это же в аналогичных ситуациях ссылались и другие правительства.

Такой аргумент требует ответа. Хотя международное сотрудничество секретных служб имеет важнейшее значение, неприемлемо, что подобные «договоренности» препятствуют расследованию возможных нарушений прав человека или общему надзору за обменами между разведслужбами.

Существует очевидный риск того, что ссылкой на необходимость поддержания хороших взаимоотношений с учреждением в другой стране будут злоупотреблять – с одной стороны или с обеих сторон – для сокрытия незаконных действий, в том числе нарушений прав человека или иных видов нарушений. Когда это происходит, это серьезно подрывает принцип подотчетности.

Кроме того, существует очевидная опасность, что та информация, которой обмениваются тайно, может быть неправильной, но тем не менее обосновывать определенные действия – причем без какой-либо возможности для тех, против кого это направлено, исправить данные ошибки. В последние годы были случаи, когда это приводило к серьезным актам несправедливости в отношении отдельных лиц, а в некоторых случаях также наносило ущерб их семье и их друзьям.

Торговля информацией между разведслужбами в последние годы резко возросла, а созданные ранее системы контроля будут иметь мало значения, если они не охватывают и такие обмены.

Благодаря Совету Европы, Европейскому парламенту, СМИ и неправительственным организациям удалось выявить некоторые факты нарушений прав человека, имевшие место во время тайного сотрудничества между службами.

Раскрытие таких фактов не подорвало борьбу с терроризмом. Действительно, некоторые из этих разоблачений, хотя и неприятных для определенных лиц, послужили на благо важнейшему обсуждению того, как сделать борьбу с терроризмом более эффективной, что, разумеется, требует прекращения нарушений прав человека.

Одним из выводов стало то, что исключения из законодательства о свободе выражения мнения, основанные на соображениях национальной безопасности, должны быть строго ограничены.

Однако следует также признать, что существуют такие факты, которые не следует предавать гласности, и такие аспекты, которые законным образом должны сохраняться в тайне. Именно поэтому нужны органы надзора; они призваны представлять интересы общества и контролировать учреждения таким образом, чтобы к ним сохранялось доверие. Следовательно, они должны иметь возможность осуществлять надзор и за потоками информации между разными национальными службами.

Первый шаг в этом направлении состоит в том, чтобы установить, что взаимодействие между службами может разрешаться только в соответствии с принципами, установленными законом, и когда это разрешено или осуществляется под надзором парламентских или экспертных контрольных органов².

Как предоставление, так и получение данных должны регулироваться на основании ясных соглашений между сторонами. Это должно быть требованием закона, как это сделано в Нидерландах. Соглашения должны содержать гарантии соблюдения прав человека и быть предоставленными соответствующему надзорному органу.

Предоставление данных должно обуславливаться четкими ограничениями на их использование. Дальнейшее распространение должно строго регулироваться. Информация, получаемая в

2. Предложения в этой части в большой степени основываются на исследованиях профессора Ян Лея из Дурхамского Центра по правам человека. Им будет опубликован документ под названием «Отдавать отчет? Подотчетность, надзор и международное сотрудничество в сфере разведки», в публикации М. Новака и Р. Шмидта (издатели), *Чрезвычайные выдачи и защита прав человека* (Neuer Wissenschaftlicher Verlag/Intersentia, Vienna; 2010).

разведывательных целях, не должна использоваться, например, в случае рассмотрения дел, касающихся иммиграции или экстрадиции.

Общим правилом должно стать то, что информация должна передаваться иностранным службам только в том случае, если они берут на себя обязательство применять такой же контроль – в том числе в отношении уважения к правам человека – как это делается службой, предоставляющей информацию. Аналогичным образом, те учреждения, которые получают информацию, должны обеспечивать, чтобы получаемые данные в полной степени подлежали надзору со стороны национального надзорного механизма.

Для отдельных европейских стран было бы легче заключать двусторонние соглашения с другими государствами, если бы они договорились между собой о тех принципах, которые следовало бы применять к межведомственному сотрудничеству. Действительно, недавно Европейская комиссия предложила общую «информационную модель», которая определила бы критерии сбора, обмена и обработки информации, получаемой в целях безопасности³. Совет Европы имеет все возможности, для того чтобы содействовать таким договоренностям.

При том, что в настоящее время разведывательные службы и органы безопасности поддерживают широкое международное сотрудничество, национальные надзорные органы этого не делают. Необходимо далее развивать те ограниченные контакты, которые были установлены. К счастью, уже существуют такие модели национальных механизмов, которые полезны и для других стран.

Особую роль в этой связи играют национальные парламенты. Они должны поощрять такие контакты, чтобы содействовать улучшению контроля над межведомственным сотрудничеством. А самое главное, они должны определенно заявить, что такое сотрудничество должно соответствовать утвержденным нормам в сфере прав человека.

3. Сообщение от 10 июня 2009 года о развитии сферы свободы, безопасности и правосудия в Европейском Союзе.

Для соблюдения прав детей
требуются не просто громкие
заявления, а систематические
и конкретные действия

16 ноября 2009 года

Конвенция ООН о правах ребенка стала одним из наиболее известных и пользующихся широкой поддержкой международных договоров в сфере защиты прав человека. Ее ратифицировали практически все государства в мире, и тем самым они взяли на себя юридические обязательства соблюдать ее положения. В результате этого, положение детей заняло более видное место в политической повестке дня. Однако реальное выполнение Конвенции было менее эффективным, чем мы это прогнозировали. Главная причина этого – отсутствие систематического, всеобъемлющего подхода к правам детей как к политическому приоритету.

Хотя дети представляют большую группу населения и являются будущим общества (во многих смыслах), их проблемы редко становятся основным приоритетом в политике. Как правило, министры по делам детей занимают второстепенные позиции и не входят во внутренний круг власти. И когда политические вопросы разделяются по принципу «мягкие» и «твердые», то детские проблемы рассматриваются как «мягкие-мягкие». Причем зачастую эти вопросы рассматриваются как неполитические, а иногда и просто как тривиальные. Само изображение на избирательных плакатах политиков, целующих детей, стало символом такой тривиализации.

Для выполнения требований Конвенции недостаточно жестов – требуются серьезные политические обсуждения и подлинные перемены. Конечно, сама цель Конвенции – это улучшение положения детей и условий их жизни. В результате ратификации государство берет на себя обязательство соблюдать принципы и положения Конвенции и проводить их в жизнь для всех детей.

Одной из возможных причин задержек в выполнении Конвенции может быть отсутствие понимания со стороны политических руководителей



“Именно в кризисных ситуациях государство должно подтвердить свои обязательства и в полной мере соблюдать права детей – всех детей.”

или неприятие обязательств, вытекающих из этого документа. Политические руководители, вероятно, не всегда проводят различия между благотворительностью и подходом, основанным на правах.

Малообеспеченные дети, точно так же как и лица с ограниченными возможностями, долгое время были любимым «объектом» благотворительности. Им оказывали помощь, но не по праву, а потому, что люди чувствовали к ним жалость. И это – одна из тех позиций, которым бросает вызов Конвенция.

В Конвенции ребенок рассматривается именно как субъект. Он или она имеет право на школьное образование, охрану здоровья и

соответствующий уровень жизни, а также право быть выслушанным и право на уважение его или ее мнения. И это касается как смышленного малыша, так и проблемного подростка.

При этом само понятие, что дети имеют права, является радикально новым, совершенно чуждым старомодному убеждению в том, что дети получают права лишь в день своего 18-летия, а до этой даты носителями их прав являются их родители.

Еще одним важным моментом в Конвенции является то, что дети и их интересы должны стать приоритетом. В качестве главенствующего принципа в Конвенции заявляется, что «первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка» во всех действиях, касающихся их, независимо от того, предпринимаются ли они местными или национальными властями, парламентами, судами или службами социального обеспечения, включая и те, которые являются частными (статья 3).

В Конвенции также требуется предпринять конкретные шаги, для того чтобы гарантировать ее подлинное выполнение. В ней предусматривается, что правительства должны принять юридические, административные и иные меры «в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов» для обеспечения того, чтобы дети могли пользоваться своими правами (статья 4).

Многие из нас, кто принимал участие в подготовке Конвенции, осознавали риск того, что итоговый документ будет рассматриваться некоторыми как некий идеалистический набор благих пожеланий, а не как определение прав человека у детей. Вызов состоял в том, чтобы наполнить четким содержанием *обязательства*, которые проистекали бы из подхода, основанного на признании прав.

Комитет ООН по правам ребенка – выборный орган, который осуществляет мониторинг за выполнением Конвенции – придает огромное значение методам и средствам ее выполнения. Основываясь на опыте и предложениях со стороны ЮНИСЕФ, неправительственных организаций и некоторых правительств, можно определить ключевые меры в контрольном списке систематических мероприятий, которые

обязаны осуществлять серьезно настроенные правительства. Это включает необходимость:

- разрабатывать всеобъемлющую национальную повестку дня в поддержку детей;
- обеспечивать, чтобы все законодательство в полной мере соответствовало правам детей, что требует включения Конвенции в национальное право и практику, а также обеспечения того, чтобы ее принципы и положения имели преимущественное значение в тех случаях, когда они входят в противоречие с национальным законодательством;
- подчеркивать роль детей в процессе разработки политики в рамках всей системы управления путем оценки влияния принимаемых решений на детей;
- проводить соответствующий анализ бюджета для определения того, какая его часть расходуется на детей, и для обеспечения эффективного использования ресурсов;
- создать постоянные органы или механизмы по продвижению координации, мониторинга и оценки деятельности во всех сферах управления, в том числе и на местном уровне;
- обеспечивать сбор и использование достаточного объема данных для улучшения положения всех детей в каждой стране;
- поднимать уровень осведомленности и распространять информацию о правах детей и о том, что это означает на практике, в том числе благодаря обучению всех должностных лиц, работа которых связана с детьми, или тех лиц, кто непосредственно работает с детьми;
- вовлекать самих детей, а также гражданское общество в процесс выполнения решений и в информационно-пропагандистскую работу;
- развивать независимые уставные органы в поддержку детей – омбудсмена по правам детей, комиссара или иные структуры – для содействия правам детей; и

- отдавать приоритет правам детей во всех формах международного сотрудничества, в том числе в программах технической помощи.

Эти десять рекомендаций взаимно усиливают друг друга и имеют ряд общих характеристик. Каждая из них призвана опираться на обсуждения в обществе и прозрачные процедуры. Каждая отстаивает принцип «дети в первую очередь», признавая при этом необходимость скоординированных усилий для обеспечения того, чтобы права детей были интегрированы в существующие административные структуры. Требуется, чтобы и сами дети участвовали в этих процессах.

Главная идея состоит в том, чтобы вопросы детей были переведены из области исключительно благотворительности в политическую повестку дня – и заняли в ней высокое место.

Ряд правительств европейских стран уже предприняли действия на основе этих рекомендаций, например, благодаря принятию национальных стратегий, совершенствованию своей внутренней координации в отношении вопросов, связанных с детьми, разработке системы сбора данных и назначению омбудсмена по делам детей – как в бюро омбудсмена по общим вопросам, так и отдельно.

И тем не менее, существуют зияющие пробелы, свидетельствующие о том, что правительства действуют недостаточно серьезно. Это отражается и в том, что по-прежнему отсутствует должная защита детей.

Слишком мало делается для того, чтобы создать условия для посещения школы для детей с ограниченными возможностями. Дети из групп меньшинств, и не в последнюю очередь рома, находятся в неблагоприятном положении в большинстве областей жизни. Дети, конфликтующие с законом, слишком часто заключаются под стражу. Дети среди незаконных мигрантов находятся в уязвимом положении и страдают от эксплуатации. Плохо обращаются с детьми-беженцами. Примерно в половине европейских стран по-прежнему используются телесные наказания, а некоторые дети сталкиваются с насилием в школе. Правосудие, школы и города все еще не адаптированы для детей.

Одна из причин, почему влиятельные политики предпочитают громкие заявления, а не конкретику по вопросам детей, связана, вероятно, с тем, что многие из них ведут такой образ жизни, который изолирует их от повседневной реальности детей. Мнения самих детей всерьез не

воспринимаются, а их родители или опекуны во многих случаях не имеют времени или возможности представить их взгляды.

Действительно, серьезность политических обязательств в настоящее время проходит проверку в связи с обсуждениями бюджетов. В самом начале нынешнего экономического спада в ряде стран уже наблюдались бюджетные сокращения, которые нанесут ущерб детям – либо напрямую в государственном бюджете, либо в результате снижения поддержки для местных органов власти.

В некоторых странах были значительно уменьшены средства, выделяемые на образование, здравоохранение и социальное обеспечение. И это произошло еще до того, как правительства начали выплачивать долги, связанные с тем, что государственные деньги пошли на преодоление финансового кризиса и спасение банковской системы.

Это вызвало дискуссии о конкретном значении «максимальных рамок» имеющихся ресурсов, выделяемых для детей. Неизбежно, что интересы детей тоже пострадают, когда все общество будет вынуждено затягивать пояса. Однако совершенно очевидно, что самому духу Конвенции противоречат такие решения, которые нанесут ущерб тем, кто уже уязвим, и в силу этого будут обостряться уже существующие формы неравенства.

Сейчас особенно важно, чтобы еще до утверждения бюджетов на следующие годы были проанализированы краткосрочные и долгосрочные последствия для детей. И ныне в Европе мы уже сталкиваемся с серьезной проблемой детской бедности – ужасающе распространенной в некоторых странах. В этом случае большое число детей попадает в неблагоприятное положение с первых лет своей жизни. Все это требует решения, и нынешний кризис – это отнюдь не аргумент, чтобы сидеть сложа руки, а наоборот.

Ограниченность средств не может рассматриваться как оправдание игнорирования обязательств по защите прав детей и для откладывания выполнения соответствующих мер. Чем больше трудностей, тем больше оснований для того, чтобы действовать, проявляя при этом ясную политическую волю по решению проблем на систематической основе.

Действительно, именно в кризисных ситуациях государство должно подтвердить свои обязательства и в полной мере соблюдать права детей – всех детей.

Мультикультурность является
важным измерением
нашей национальной самобытности

30 ноября 2009 года

В наши дни Европа не свободна от расизма, ксенофобии, исламофобии, антицыганских и антисемитских настроений, гомофобии и иных фобий в отношении других людей. Меньшинства становятся мишенью языка вражды, насилия и систематической дискриминации, и не в последнюю очередь на рынке труда. Ответственные политики должны очень серьезно относиться к таким негативным тенденциям. Необходимо проанализировать и преодолеть самые глубинные причины этих человеческих и политических поражений.

Представляется, что нетерпимость особенно быстро распространяется во времена экономических трудностей. В своих поездках я видел, что экстремистские группы и партии стали более активными и ведут себя более угрожающе, и что им удается вербовать своих сторонников среди молодежи и безработных.

Такие группы, как рома, которые уже маргинализированы, все больше становятся мишенью для особо жестоких нападок. А реакция основных политических партий и других представителей большинства населения зачастую бывает вялой и невнятной.

Одно из объяснений этих проблем – влияние «глобализации». Увеличение потоков миграции внутри стран и между странами, а также продолжающаяся компьютерная революция способствовали возникновению у многих людей чувства незащищенности. Все больше и больше людей чувствуют необходимость определить собственную идентичность в столь быстро меняющемся мире.

Президент Саркози инициировал общенациональные дискуссии во Франции по самому вопросу французской национальной самобытности. В других европейских странах раздаются призывы к тому, чтобы дать определение «идентичности».



“Европа всегда выигрывала от того,
что по сути является плюралистическим
и многообразным континентом.”

Эти обсуждения могут быть полезными, но только если их участники смогут избежать ловушки, связанной с продвижением одной единственной идентичности, которая предусматривает, что кто-то в нее будет включен, а, следовательно кто-то и исключен. Несмотря на печальную историю дискриминации и подавления меньшинств и уязвимых групп, Европа всегда выигрывала от того, что по сути является плюралистическим и многообразным континентом. Наша способность позитивно взаимодействовать друг с другом будет влиять на само будущее Европы. И мультикультурность – это та ценность, которую следует защищать.

Надеюсь, что те, кто ныне ведет душеспасительные разговоры о национальной самобытности, прочтут две особо важные в этом

контексте книги: книгу Амарта Сена «Идентичность и насилие» и Ришарда Капучинского «Другой».

Профессор Сен полагает, что мир все больше рассматривается как федерация религий или цивилизаций и в силу этого мы игнорируем все другие пути самоопределения людей. Он ставит под сомнение презумпцию, что люди могут быть распределены по категориям внутри единой всеохватывающей системы, разделенной на группы.

Разумеется, он прав. На самом деле, все мы принадлежим к ряду разных категорий, в зависимости не только от этнического происхождения, гражданства или веры, но и в связи с нашими местными корнями, полом, сексуальной ориентацией, родительским статусом, языком, образованием, профессией, социальным классом, политической принадлежностью, возрастной группой, здоровьем, проведением досуга, членством в организациях и многими другими характеристиками.

Насколько важно принадлежать к определенной группе или иметь определенную идентичность, может быть определено лишь самим человеком. Для некоторых людей важнейшее значение имеет их национальность или религия, но для других это обстоит иначе. Например, широко распространенное заблуждение, что большинство мусульман по пятницам обязательно ходят в мечеть, столь же далеко от истины, как и представление о том, что большинство христиан регулярно посещают церковь.

Из опыта мы знаем, что навязывание государством или иным органом власти какой-то одной, представляемой как уникальной, идентичности – например, определенной цивилизации или религии – создает основу для межконфессиональной конфронтации.

Сен подчеркивает риск того, что культивируемое чувство идентичности только с одной группой может стать мощным оружием для жестокого обращения с другой группой. Внутригрупповая солидарность может подпитывать межгрупповые раздоры.

Капучински, польский журналист и писатель, подчеркивает, что практически все цивилизации имеют тенденцию к нарциссизму, что приводит к высокомерию и презрению по отношению к Другим. Нам нужно извлекать уроки из истории. Он также пишет, что собственная самобытность находится под серьезным влиянием того, как человек

рассматривается Другими, и подчеркивает важность межгрупповых контактов и отношений.

В то время как он выступает за мультикультурность, он подчеркивает, что способность жить в мультикультурном мире требует сильного, зрелого чувства идентичности. Именно здесь особый ущерб могут нанести снижение доверия к политической системе и последствия экономического кризиса.

Широко распространенная безработица является подлинной угрозой для прокладывания путей друг к другу и уважения к людям, таким как они есть. Безработица подрывает уверенность в себе и может быть легко использована экстремистскими группировками, которые предлагают «идентичность» на основе нападков на Других и, прежде всего, самых уязвимых.

Какие конкретные вызовы стоят перед политикой стран в сфере прав человека?

- Государства должны активно продвигать фундаментальные принципы плюрализма, толерантности и открытости, на которых сейчас строится демократия.
- Руководствуясь этими основными ценностями, государства должны проявлять большую восприимчивость к многообразию в своих обществах и принимать соответствующие меры, позволяющие членам существующих меньшинств самим определять и выражать свою собственную самобытность.
- Государства должны создавать консультативные механизмы на национальном, региональном и местном уровнях, которые будут обеспечивать организованный, открытый, честный и постоянный диалог с представителями всех не-доминирующих групп, таких как меньшинства. Эти консультативные органы должны иметь четкий юридический статус и быть инклюзивными и представительными.
- Социальные права имеют ключевое значение для преодоления углубляющегося разрыва и социальной несправедливости. В результате такого неравенства особенно страдают меньшинства, более того, когда растет разочарование в других группах населения они превращаются в «козлов отпущения».

- Для преодоления скрытой дискриминации в государственной и частной политике занятости необходимы дополнительные, конкретные меры. Следует расширять усилия по предоставлению меньшинствам рабочих мест в таких важнейших областях, как преподавание и охрана правопорядка органы, а также создавать для них возможности занимать политические позиции.
- Следует уделять приоритетное внимание системе школьного образования. Начальное и среднее образование должны быть не сегрегированными, а инклюзивными. Уважение к Другим должно стать частью учебной программы, как это предусматривается в Конвенции ООН о правах ребенка (КПР).
- Права человека вновь должны стать краеугольным камнем политики в сфере миграции.
- Необходимо положить конец языку вражды и дискриминации в отношении рома. В этой области проблемы по-прежнему имеют скандальные масштабы и показывают, что европейские правительства относятся не столь серьезно, как должно было бы быть, к обеспечению прав человека для всех. Хорошее начало могло бы быть положено официальными извинениями за нарушения в прошлом.
- Требуется принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство и создать органы контроля для обеспечения равенства для всех.
- Меры по обеспечению равных возможностей не должны затмевать те позитивные достижения, которые уже существуют в данной сфере. Следует также подчеркивать нашу зависимость друг от друга, включая и мигрантов.
- Следует помогать разным группам полностью интегрироваться в общество и со временем показывать, какой вклад могут внести в общество они и их культура. Необходимо поощрять любознательность и широту взглядов, точно так же как и динамичное видение будущего, вместо страха и подозрения.

«Строительство мостов взаимопонимания», – пишет Капучински, – «это не только этическая обязанность, но и неотложная задача нашей эпохи в этом мире, где все столь хрупко и где столь много демагогии, дезориентации, фанатизма и злой воли».

Правозащитники со всей Европы
по-прежнему учатся
на примере Андрея Сахарова

14 декабря 2009 года

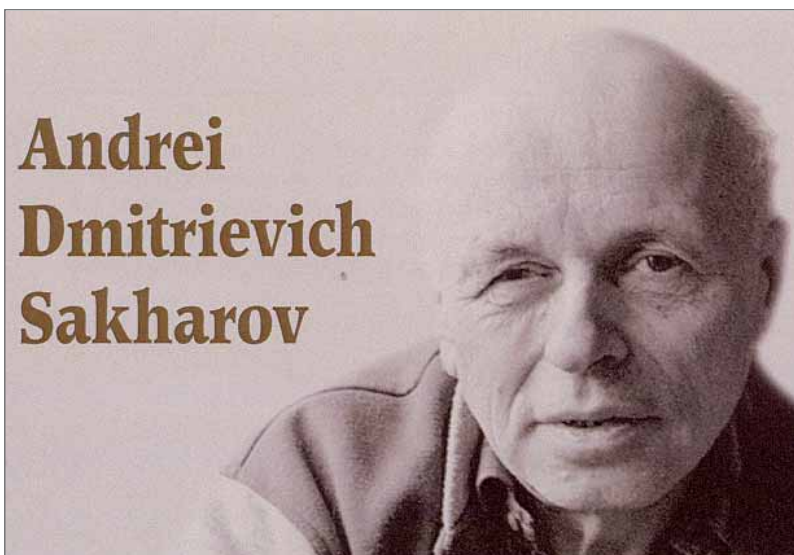
Андрей Дмитриевич Сахаров является уникальной личностью, которой должны гордиться как Россия, так и Европа. Он стал глашатаем нравственности, и его голос не смогла заглушить даже репрессивная машина сверхдержавы. Принципиальная позиция Сахарова вдохновила других людей и способствовала ненасильственным, революционным изменениям 1989 года и в последующие годы. Он умер в разгар этих потрясений, но его пример по-прежнему влияет на деятельность в поддержку справедливости и прав человека в России, а также в других государствах бывшего Советского Союза и в остальной Европе.

Сахаров не был призван стать единоличной оппозицией против советского проржавевшего режима. В молодые годы он был блестящим физиком, которого правительство щедро вознаградило за его работу над водородной бомбой.

Поворотным моментом стали его высказывания в отношении рисков, связанных с ядерным оружием, и его призывы запретить все ядерные испытания. Он предлагал провести честные дискуссии об опасностях термоядерной войны, но власти остались глухи к его призывам. Постепенно он стал настроен все более критично: началась его тридцатилетняя кампания за торжество разума.

Он, разумеется, хотел оказать влияние на политические решения, но у него самого личных политических амбиций не было. Однако после его освобождения из семилетней ссылки в городе Горький в декабре 1986 года, он реально стал активным реформатором на политической арене и стремился наполнить осмысленным содержанием концепцию «перестройки».

На этом этапе многие рассматривали его как неофициального лидера демократического движения, и он был выбран на первый съезд народных депутатов. Там он выступал за демократические реформы и



“Сахаров выдвинул универсальное видение мирного и прогрессивного общества, основанного на стандартах прав человека.”

активно критиковал статью 6 Советской Конституции о руководящей роли Коммунистической партии.

Он был назначен в комиссию, в задачу которой входила подготовка проекта новой конституции. Неудивительно, что он подготовил свой собственный проект – который содержал сильные положения по защите прав человека – и представил этот проект Генеральному секретарю Михаилу Горбачеву.

И хотя в правительстве и в партийных кругах его по-прежнему рассматривали как нарушителя спокойствия, тем не менее, идеи Сахарова нельзя было игнорировать. Ряд из них были включены Горбачевым, когда тот представлял собственные цели: честное и прозрачное правительство; народное участие; раскрытие правды о прошлом; верховенство права; свобода ассоциаций и свобода СМИ.

Сахаров принципиально занимал конструктивную позицию. Даже во время пребывания в ссылке и ранее, когда его жестко преследовали со стороны КГБ, он постоянно давал понять, что стремится к рациональному диалогу. Сахаров обращался с многочисленными письмами к советским руководителям, пытаясь убедить их следовать требованиям разума, при этом часто ссылаясь на положения законодательства.

Ответов на эти письма не последовало, но они стали известны через неофициальные каналы и попали за границу – и таким образом оказали влияние. Вот как сам Сахаров оценивал эти усилия в своих мемуарах:

“... за несколькими малозначительными исключениями я никогда не получал ответа на свои письма и телеграммы, и почти никогда не было реальных, по крайней мере немедленных, плодов от моих обращений. Обращения по общим вопросам, по моему мнению, важны уже тем, что они способствуют обсуждению проблемы, формулируют альтернативную официальной точку зрения, заостряют проблему, привлекают к ней внимание. Что же касается обращений по конкретным вопросам, в защиту тех или иных лиц или групп, то опять же они привлекают общественное внимание к судьбам этих лиц и тем самым хоть в какой-то мере их защищают; далее, атмосфера гласности препятствует дальнейшему расширению нарушений прав человека”.

Сахаров был неутомимым активистом. Когда его призывы оставались не услышанными, он осуществлял ненасильственные, прямые действия, иногда ставя под угрозу собственное здоровье. Он ездил на далекие расстояния наблюдать за судебными процессами, а когда его выводили из зала судебных заседаний, устраивал демонстрации у здания суда. Несколько раз он объявлял голодовки, в первый раз в 1974 году за освобождение политических заключенных.

Он и его жена, Елена Боннэр, получали все больше обращений от людей, ставших жертвами репрессий. Сахаров стал неофициальным омбудсменом меньшинств, таких как крымские татары, баптисты и другие группы, страдавшие от религиозной дискриминации, а также евреи, желавшие покинуть страну.

Сахарова беспокоили бесчеловечные условия содержания в советских тюрьмах. Еще одна серьезная обеспокоенность была связана у него со злоупотреблениями психиатрией, насильственным содержанием в психиатрических заведениях тех людей, которые были не согласны

с существующим строем или не подчинялись режиму. Этот метод выходил за рамки всех притязаний на законность и часто приводил к насильственному введению лекарств по «соображениям здоровья» и к иным формам злоупотреблений. Сообщения об этих нарушениях привели к необычайно сильной реакции за границей и количество таких дел уменьшилось.

Сахаров выдвинул универсальное видение мирного и прогрессивного общества, основанного на стандартах прав человека. В своих работах, и не в последнюю очередь в своей Нобелевской лекции в 1975 году, он излагал выводы о глубоком значении прав человека и их связи с миром и созданием более совершенного общества.

Он утверждал, что права человека обеспечивают демократический контроль в отношении внешней политики страны и политики в сфере безопасности, что позволит предупредить милитаризацию и ограничить риск войны. Права человека также способствуют обмену информацией и идеями между людьми, что, в свою очередь, снижает уровень недоверия и тем самым – риск конфликта.

“Я убежден, что международное доверие, взаимопонимание, разоружение и международная безопасность немыслимы без открытости общества, свободы информации, свободы убеждений, гласности, свободы поездок и выбора страны проживания. Я убежден также, что свобода убеждений, наряду с другими гражданскими свободами, является основой научно-технического прогресса и гарантией от использования его достижений во вред человечеству, тем самым основой экономического и социального прогресса, а также является политической гарантией возможности эффективной защиты социальных прав. Таким образом я защищаю тезис о первичном, определяющем значении гражданских и политических прав в формировании судеб человечества”.

Сахаров видел в ненависти самую большую угрозу для общества. Он постоянно выступал за принятие мер по борьбе с национальными и расовыми предрассудками и религиозной нетерпимостью. Особо непростительным являлось поощрение государством ненависти к «иным».

Он занял четкую позицию против смертной казни и сожалел, что ему помешали приехать на международную конференцию против смертной

казни в Стокгольме в 1977 году. В своем послании он выступил за ее полную отмену:

“Я считаю смертную казнь жестоким и безнравственным институтом, подрывающим нравственные и правовые устои общества. Государство в лице своих чиновников, как все люди, склонные к поверхностным выводам, как все люди, подверженные влияниям, связям, предрассудкам и эгоцентрической мотивации поведения, – присваивает себе право на самое страшное и абсолютно необратимое действие: лишение жизни. Такое государство не может рассчитывать на улучшение нравственной атмосферы в стране. Я отрицаю сколько-нибудь существенное устрашающее действие смертной казни на потенциальных преступников. Я уверен в обратном – жестокость порождает жестокость”.

И хотя он был глубоко связан с Россией, он был подлинным интернационалистом. Он верил, что судьбы всех людей неразделимы. “Человечество может безболезненно развиваться, только рассматривая себя в демографическом смысле как единое целое, как одна семья, без разделения на нации в каком-либо ином смысле, кроме истории и традиций”, – писал он в своих «Размышлениях о прогрессе, мирном сосуществовании и интеллектуальной свободе» (опубликовано в «Нью-Йорк Таймс» в 1968 году).

Такое понимание глобальной взаимозависимости определило и то, что он выражал обеспокоенность в связи с бедностью в развивающихся странах, войной в Афганистане и судьбой беженцев. Он призывал к всеобщей амнистии для всех тех, кто попал в тюрьму за свои взгляды, и вдохновил организацию «Международная Амнистия» на проведение всемирной кампании за освобождение всех узников совести.

Являясь талантливым ученым, он очень рано понял те глобальные угрозы, которые возникнут, если мы будем игнорировать необходимость добиваться экологического равновесия (он использовал термин «геогигиена»). Он участвовал в протестах для спасения озера Байкал от отравления токсическими отходами от окружающих промышленных предприятий и позднее пришел к выводу, что “спасение нашей внешней среды обитания действительно требует преодоления разобщенности и давления временного, местного интереса”.

Пример и мысли Андрея Сахарова по-прежнему остро актуальны.

Общество обязано
поддерживать брошенных детей
и обеспечивать для них
благоприятные домашние условия
– даже в условиях ограничения
бюджетных ресурсов

28 декабря 2009 года

Печально знаменитые огромные детские учреждения для сирот и детей с ограниченными возможностями постепенно ликвидируются, в том числе и в бывших коммунистических странах Центральной и Восточной Европы. Этот процесс деинституционализации должен продолжаться, но осуществляться он должен осторожно, с учетом наилучших интересов ребенка. При этом необходимо разрабатывать соответствующие альтернативы и обеспечивать поддержку со стороны органов государственной власти – в том числе и в эпоху экономического кризиса.

Крайний пример извращенного подхода к детям был выявлен после падения диктатуры Чаушеску в Румынии, около 20 лет назад. Тогда в этой стране принимались меры по запрету использования противозачаточных средств, и в результате рождались нежеланные дети. Тех родителей, которые не могли ухаживать за своими детьми, просили передать их в государственные учреждения.

Эти структуры работали плохо: контактам между детьми и родителями всячески препятствовали и даже их запрещали. Сотрудников было очень мало для ухода за многими детьми; они были плохо подготовлены и получали низкую зарплату, то есть работа их имела низкий статус. Я посещал некоторые из этих детских домов и был поражен трудными материальными условиями и мрачной атмосферой.

Некоторые из этих учреждений, особенно для детей с ограниченными возможностями, были изолированы от крупных населенных пунктов и им едва выделяли самый минимум сотрудников и материальных средств. Не предпринималось никаких усилий для того, чтобы поощрять развитие этих детей – ни обучения, ни организации игр, ни любви. Некоторые дети круглые сутки были привязаны к своим кроватям.



“Процесс деинституционализации
должен продолжаться,
но осуществляться он должен осторожно,
с учетом наилучших интересов ребенка.”

Положение в Румынии имело чрезвычайный характер, однако огромные, бесчеловечные учреждения существовали и в таких странах как Болгария, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Польша и Россия. Для новых руководителей стало важнейшей задачей начать процесс деинституционализации. За последние двадцать лет был проделан значительный прогресс, хотя серьезные проблемы остаются и требуют дальнейших усилий.

Ныне широко признается, что семейная обстановка для ребенка в целом намного лучше, чем пребывание в детском учреждении. Такое понимание было усилено принятием в 1989 году Конвенции ООН о

правах ребенка – и обсуждением последующих шагов на основании данной Конвенции. Рекомендации органов Совета Европы также способствовали подходу, ориентированному на интересы ребенка, который может быть изложен следующим образом:

- Необходимо по мере возможности избегать размещения детей в детских учреждениях. Огромные детские учреждения старого типа имеют негативное воздействие на детей и их развитие. Там, как правило, игнорируются потребности детей в любви и в признании их личности. В подобного рода учреждениях распространено жестокое обращение – как со стороны взрослых, так и со стороны самих детей.
- Первая линия защиты – это оказание сильной, постоянной поддержки родителям, для того чтобы права детей были защищены именно в семейной атмосфере.
- К сожалению, существуют ситуации, в которых наилучшим интересам ребенка отвечало бы, чтобы его перевели в другие условия. В этом случае должна быть поставлена цель найти хорошее семейное окружение – и наилучшим решением является приемная семья.
- Для каждого ребенка в такой ситуации должен быть предложен индивидуальный план, в котором бы учитывались его или ее потребности и семейные обстоятельства. Все решения должны приниматься с учетом принципа соблюдения высших интересов ребенка, при этом сами дети должны иметь возможность влиять на эти решения.
- Если размещение в детском учреждении является необходимым, то оно должно быть как можно больше быть похожим на семью. Сотрудники этих учреждений должны быть хорошо подготовленными и профессионально пригодными.
- Сама атмосфера в этих детских центрах должна быть благоприятна для детей, а образование рассматриваться как право каждого ребенка. Должны существовать четкие и эффективные процедуры рассмотрения жалоб.

- По возможности, ребенок должен поддерживать контакты и встречаться со своими родителями – реинтеграция в семью должна быть целью.
- Важнейшее значение имеет наблюдение за положением каждого ребенка. Все формы альтернативного ухода должны регулярно пересматриваться. Необходимо также предусматривать серьезный анализ ситуации после окончания периода альтернативного ухода.

Тот факт, что эти принципы были признаны, отнюдь не означает, что они автоматически применяются. Некоторые детские учреждения старого типа по-прежнему сохраняются, а подходящие альтернативные решения недостаточно разработаны. Кроме того, слишком мало делается для укрепления семьи и тем самым для избежания риска того, что дети будут брошены.

Крайне важно, чтобы процесс оказания поддержки детям из группы риска не был подорван нынешним экономическим кризисом. К сожалению, уже были проведены такие бюджетные сокращения, которые неизбежно нанесут ущерб наилучшим интересам детей.

Существует очевидный риск того, что число брошенных детей увеличится, поскольку сокращена поддержка малообеспеченным семьям. Семьи распадаются под давлением бедности и безработицы. Слишком много детей вынуждены расти в семьях, в которых алкоголизм и наркотики стали частью повседневной жизни. Эти факторы являются глубинными причинами попадания детей в группу риска.

У большинства детей в детских домах жив по крайней мере один из родителей. В своей лекции, посвященной памяти Корчака, российский специалист по социальным вопросам Марина Гордеева назвала их “социальными сиротами” и объяснила некоторые причины этого явления:

“Традиционные семейные связи между поколениями нарушены, растет количество разводов, снижается уровень материальной поддержки семей, имеющих детей, многие родители ведут антиобщественный образ жизни и не выполняют своих родительских обязанностей.”

М. Гордеева призывает проводить такую политику, в которой сочетались бы целенаправленные усилия по поддержке уязвимых

семей, постепенное закрытие старых детских учреждений и создание вспомогательных служб на замену опекунам, например, приемных семей. Она подчеркивает, что основная задача состоит не в том, чтобы закрыть детские дома, а в том, чтобы добиться успешного размещения в семье любого нуждающегося в этом ребенка.

Такие шаги потребуют сильной политической поддержки и достаточных бюджетных средств. Помимо этого, местные органы власти должны взять на себя долю ответственности в усилиях по обеспечению вспомогательных служб для детей. Я отметил, что недостатки в этой сфере существуют в ряде стран, в том числе в России и в Болгарии. В области политики по вопросам семьи отмечается и недостаточный уровень сотрудничества между министерствами. Марина Гордеева говорит о “пробеле в принятии решений на управленческом уровне”.

Пробелы в финансовой и управленческой сфере не могут быть преодолены только благодаря работе гражданского общества. Инициативы со стороны неправительственного сектора должны приветствоваться, но непрогнозируемая благотворительность не является решением, главная ответственность в этой сфере лежит на государстве.

Мы знаем сейчас, что нужно сделать для того, чтобы защитить нуждающихся. Эти программы не вызывают сомнений, более того, они опираются на широкий круг экспертных оценок. Но для того, чтобы эти программы стали реальностью, требуется *политическая воля*.

Безнаказанности за изнасилования
должен быть положен конец

11 января 2010 года

Правительства и парламенты должны более серьезно подходить к преступлениям, связанным с сексуальным насилием. Травмы, наносимые жертвам изнасилований, носят глубокий и долгосрочный характер, во многих случаях серьезно подрывается их физическое и психологическое здоровье. И хотя часто эти преступления скрываются и невозможно определить их истинные масштабы, мы знаем, что они широко распространены и что очень многие женщины живут в постоянном страхе подвергнуться насилию. У этих женщин есть право на защиту. Необходимо сделать больше как для предотвращения этих преступлений, так и для наказания за них.

Действительно, о большинстве преступлений на сексуальной почве просто не сообщается. Одна из причин состоит в том, что изнасилование совершается во многих случаях мужем, партнером или бывшим партнером, родственником или знакомым семьи, что затрудняет обращение жертвы в полицию, поскольку она будет вынуждена затем испытывать последствия этого обращения в своей повседневной жизни.

Те же, кто обращается с такими заявлениями, не всегда воспринимаются всерьез как в полиции, так и во время судебного разбирательства. Слишком часто жертв подвергают допросу в крайне неделикатной форме, проявляя мало понимания травмирующих аспектов. Уже само это препятствует выдвижению обвинений.

И хотя в европейских странах законодательство в сфере насилия на сексуальной почве было значительно усовершенствовано, судебные процедуры недостаточно адаптированы к серьезности данных преступлений и их психологическим последствиям для пострадавших. Сам судебный процесс может создать для женщины такую ситуацию, когда она будет вынуждена вновь пережить крайне мучительный опыт.



“Необходимо сделать больше
как для предотвращения этих преступлений,
так и для наказания за них.”

Чрезвычайно травмирующей может быть, не в последнюю очередь, очная ставка с лицом, совершившим акт насилия.

При этом число обвинительных приговоров по делам, которые были рассмотрены в судебном порядке, остается весьма низким. В большинстве случаев лица, совершившие такие акты, остаются безнаказанными, что может нанести серьезный удар женщине, которая решилась сообщить о таком факте насилия. Разумеется, эти ситуации не способствуют тому, чтобы другие жертвы пытались возбудить такие процедуры.

Было слишком много судебных процессов, в которых доверие к показаниям женщины ставилось под сомнение, причем в совершенно

неприемлемой форме. Нередко во время судебного разбирательства поднимался вопрос о ее собственном поведении – например, как она была одета во время инцидента. Цель в таких случаях состоит в том, чтобы показать, что она сама могла спровоцировать нападение.

Случается, что на суды влияют утверждения, что одев короткую юбку женщина “напрашивалась”. В таких случаях явно просматривается намерение перенести вину или по крайней мере часть вины, с насильника на жертву.

Это неприемлемо. Должно быть ясно, что добровольное согласие необходимо для любого полового акта. Этим принципом необходимо руководствоваться не только в законодательстве, но и в конкретных процедурах в системе правосудия. Семейные или партнерские отношения не должны быть оправданием акта сексуального насилия; ни один тип отношений не отменяет принцип добровольного согласия.

Согласие должно быть настоящим. Должна существовать подлинная свобода выбора, чтобы участие в акте было действительно добровольным. Неприменение силы не является достаточным критерием, подтверждающим согласие. Половой акт с угрозой насилия или с иной формой принуждения должен рассматриваться как изнасилование. Нет необходимости в том, чтобы женщина обязательно оказывала физическое сопротивление насильнику; она может быть физически неспособной это делать, быть парализованной от страха или подвергаться шантажу.

Европейский суд по правам человека проанализировал этот аспект в деле, касающемся судебного ответа на обвинение в изнасиловании (*М.С. в. Bulgaria*; 4 March 2004):

“[С]уд убежден, что любой жесткий подход к преследованию преступлений на сексуальной почве, например, в отношении требования доказательства физического сопротивления при всех обстоятельствах, может привести к тому, что некоторые типы изнасилований останутся безнаказанными, что поставит под угрозу эффективную защиту независимости лица в сфере половой жизни. В соответствии с современными стандартами и тенденциями в этой области, позитивные обязательства государств в соответствии со статьями 2 и 3 Конвенции должны рассматриваться как требующие уголовного наказания и

эффективного преследования любых недобровольных половых актов, в том числе и в отсутствие физического сопротивления со стороны жертвы.”

Такой же вывод был сделан в недавних решениях Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Она рекомендовала странам-участницам определить согласие как «соглашение при возможности выбора, когда наличествует свобода и способность сделать такой выбор». Она также предложила, что изнасилование супругом, партнером или бывшим партнером должно рассматриваться как отягчающее обстоятельство в судебном процессе¹.

Депутат парламента Германии Марлен Руппхерт, которая являлась докладчиком Ассамблеи по этому вопросу, подчеркнула необходимость поддерживать девушек и женщин таким образом, чтобы они не становились жертвами – их самоуважение и способность к самозащите должны быть укреплены. Она также подчеркнула необходимость воспитывать мальчиков и мужчин в духе уважения к женщинам – и к праву женщин говорить «нет».

Один из очевидных аспектов комплексной стратегии по повышению уровня защиты женщин от сексуального насилия заключается в обеспечении того, чтобы все соответствующие специалисты в полной мере понимали принцип добровольного согласия и его последствия – в том числе и сотрудники правоохранительных и судебных органов, а также судебные эксперты. Важнейшее значение имеет и уровень подготовки социальных и медицинских работников для оказания помощи пострадавшим. Следует и далее развивать образование и профессиональную подготовку в этой сфере.

В рамках такого обучения необходимо подчеркивать, как это сделала и сама Марлен Руппхерт, что изнасилование должно рассматриваться не как “половой” акт, а как действие, зачастую вызванное желанием контролировать, нанести травму и унижить женщину. Как правило изнасилование в браке совершается чаще на исходе отношений,

1. Резолюция 1691 (2009) и Рекомендация 1887 (2009) Парламентской Ассамблеи Совета Европы, принятые 2 октября 2009 года.

например, когда женщина заявила о разводе или когда ведется борьба за то, с кем останутся дети.

Изнасилование – это не личный вопрос отношений между двумя людьми. Оно должно рассматриваться как проблема прав человека, поскольку государство не обеспечило достаточную защиту лицам от серьезного ущерба со стороны других лиц. Страсбургский суд совершенно прав, когда он ссылается одновременно на статью 3, касающуюся защиты от жестокого обращения, и на статью 8, связанную с защитой частной жизнью.

Действительно, сексуальное насилие должно рассматриваться как одна из наиболее серьезных проблем прав человека в наши дни. К сожалению, проблема эта широко распространена. Сам факт того, что она зачастую скрыта, не является оправданием для игнорирования ее существования. Напротив, защита женщин от этой угрозы должна стать политическим приоритетом. Самым первым шагом должно стать изучение того, почему так мало обвинительных приговоров выносятся по делам, которые рассматриваются в судебном порядке – и исправление этого пробела.

Это вопрос уважения к неприкосновенности личности, что является одним из наиболее принципиальных аспектов прав человека.

Необходимо соблюдать
лингвистические права
национальных меньшинств
– отрицание этих прав подрывает
права человека и приводит
к напряженности между общинами

25 января 2010 года

Лингвистические права стали предметом спора в ряде европейских стран, а в результате этого – и между соседними государствами. Когда некоторые правительства предпринимают шаги по укреплению позиций официального языка, национальные меньшинства обеспокоены тем, что их лингвистические права могут быть подорваны.

Написание имен и фамилий в паспортах, названия улиц и иные топографические обозначения, использование языка в школах, требования знания языка при обращении в государственные органы и возможность создавать СМИ для меньшинств – все эти вопросы вновь и вновь поднимаются представителями меньшинств в ряде европейских стран.

Пересмотр политической карты Европы за последние двадцать лет привел к тому, что в некоторых регионах эти проблемы стали еще более острыми. Да и возникшие националистические тенденции – в сочетании с двусмысленностью и отсутствием ясности в отношении такого понятия как «национальный идентитет» – похоже, подталкивают экстремистов к тому, чтобы выступать с ксенофобными заявлениями в отношении интересов меньшинств.

При этом речь идет о такой области, которая особо требует зрелого политического руководства. Язык является важнейшим инструментом организации общества, в том числе для самого функционирования государства. Однако язык также представляет собой главное измерение индивидуальной самобытности на личном уровне, и зачастую имеет особое значение для тех, кто принадлежит к меньшинству.

В некоторых странах возникают споры в ситуациях, когда статус государственного языка рассматривается как находящийся под угрозой в тех регионах, где меньшинства значительно представлены в количественном отношении и, возможно, также в политическом.



“Проблемы прав человека могут эффективно решаться только в условиях серьезной оценки истинных потребностей меньшинств.”

В качестве аргумента для обоснования спорных поправок, принятых в прошлом году к закону о государственном языке в Словакии, выдвигалась необходимость обеспечения того, чтобы лица, говорящие только на словацком языке, могли понимать все официальные публикации, даже тогда, когда они проживают в районах, населенных в основном венгерским меньшинством.

Меньшинства, в основном венгры, сочли предлагаемые изменения в законе дискриминационными, резко выступили против введения наказаний за несоблюдение законодательства о языке и за то, чтобы языкам меньшинств был предоставлен более высокий уровень правовой защиты. Эта дискуссия также затронула и отношения между Словакией и Венгрией.

В урегулировании данного спора принял участие Верховный комиссар ОБСЕ по национальным меньшинствам. Кроме того, правительство в Братиславе приняло мудрое решение передать эти поправки к законодательству в Венецианскую комиссию для комментария. Таким образом, существуют хорошие перспективы принятия такого решения, которое учитывало бы права людей.

Проблемы, связанные с языком, разумеется, это явление отнюдь не новое. Действительно, в целом ряде международных и европейских договоров о правах человека были разработаны нормы в отношении того, как урегулировать эти вопросы.

- Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (РКЗНМ) является договором Совета Европы, который, помимо прочего, защищает и поддерживает лингвистические права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. На основании Конвенции создан мониторинговый орган для оказания содействия ее выполнению государствами-сторонами – а именно, Консультативный комитет.
- Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (ЕХРЯМ) защищает и поддерживает языки как часть европейского культурного наследия, находящегося под угрозой. Мониторинг за выполнением этой Хартии осуществляет комитет экспертов.
- Эти стандарты дополняются Европейской конвенцией о защите прав человека, которая запрещает дискриминацию, например, по признаку языка (статья 14). Весьма большое значение в этой области имеет правовая практика Европейского суда по правам человека (Страсбургского суда).
- Стандарты в этой сфере разработаны и ОБСЕ, выполнению которых содействует Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Одним из важных документов являются Рекомендации в отношении лингвистических прав национальных меньшинств, принятые в Осло (с пояснительной запиской).
- Среди соответствующих документов ООН следует отметить Международный пакт о гражданских и политических правах, в котором заявляется, что лицам, принадлежащим к меньшинствам,

не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться родным языком. Менее обязательный, но тем не менее весьма актуальный характер имеет Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и лингвистическим меньшинствам.

В этих договорах и рекомендациях заявляются о ключевых принципах и определяются обязательства правительств. Однако, поскольку сам характер проблем значительно различается в разных странах, во многих случаях существует необходимость определенного толкования согласованных рамочных норм, для того чтобы достигнуть поставленной задачи и добиться соответствующего баланса.

Следует предусматривать соответствующее «поле усмотрения» – если использовать терминологию Страсбургского суда – при применении этих стандартов. При этом такое поле усмотрения не должно исключать обязательство соблюдать права человека в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам.

В дискуссиях на национальном уровне необходимо учитывать выводы различных международных органов мониторинга и прецедентную практику Страсбургского суда. Они дают важные ориентиры для тех, кто принимает решения на политическом уровне.

Личные имена

Страсбургский суд заявил, что «имя является не только важным аспектом самоидентификации; это – важнейшее средство идентификации личности в обществе в целом». По одному из дел («Гүзел Эрдагöz (Guzel Erdagöz) против Турции», 2008) Суд постановил, что отказ государственных органов принять предпочтительное написание личного имени нарушает право на уважение к частной жизни, как это предусмотрено в Европейской конвенции (статья 8).

Эти принципы действуют и в таких ситуациях, когда государственный язык и язык меньшинства основываются на разных алфавитах или письменности. Недавно, во время посещения Литвы, я узнал, что спорным вопросом стало написание польских фамилий в паспортах и других официальных документах. Однако сейчас правительство в Вильнюсе направило парламенту предложение, которое, если оно

будет принято, будет рассматриваться как конструктивный шаг к более полному соблюдению прав меньшинств.

Названия населенных пунктов, улиц и другие топографические обозначения

Консультативный комитет Рамочной конвенции пришел к выводу в отношении Литвы, что отсутствие двуязычных топографических знаков в некоторых районах является несовместимым с Конвенцией. Возникло противоречие между законом о государственном языке и законом о национальных меньшинствах, которое необходимо урегулировать.

В своем докладе по Австрии я обратил внимание на спор в отношении возможности размещения топографических названий на немецком и словенском языках в некоторых муниципалитетах в Каринтии и рекомендовал исполнить без дальнейших задержек постановление Конституционного суда по данному вопросу. Это постановление защищает принцип двуязычных топографических знаков в тех районах, где проживает значительное количество лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Такой подход также означает, что местные органы власти, подавляющее число которых составляют представители меньшинств, должны соглашаться с тем, что при необходимости, официальный язык использовался параллельно с языком меньшинств. Лица, принадлежащие к большинству в стране, не должны подвергаться дискриминации в том случае, когда они проживают в регионах, где они сами составляют меньшинство.

Образование

Образование на языке меньшинства является важнейшим фактором защиты лингвистических прав и поддержания языков. Правительства должны стремиться к тому, чтобы у лиц, принадлежащих к меньшинствам, были соответствующие возможности изучать язык меньшинства и даже получать образование на этом языке. Необходимо поощрять двуязычие для всех.

Право на соответствующие возможности обучения на языке меньшинства должно осуществляться без ущерба для изучения официального языка или получения образования на этом языке.

Действительно, как Консультативный комитет, так и Верховный комиссар по национальным меньшинствам подчеркивали важность права на качественное образование на официальном языке, в том числе и для меньшинств.

Это имеет важнейшее значение в тех регионах, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, плохо владеют или совсем не владеют государственным языком (или языками) и в результате этого они исключены из важнейших аспектов жизни всего общества. Консультативный комитет обсуждал данную проблему в связи, в том числе, с Эстонией, Грузией, Латвией и Молдовой.

Серьезной проблемой в большинстве европейских стран является то, что изучение цыганского языка или обучение на этом языке практически полностью игнорируется – даже там, где имеется значительное количество жителей-цыган.

Контакты с органами власти

Возможность общения с органами власти на своем собственном языке является еще одной из проблем прав человека, о которой заявляют лица, принадлежащие к меньшинствам. Это право не всегда может быть в полной мере гарантировано на практике в связи с ограниченностью кадровых и финансовых ресурсов. Однако Рамочная конвенция и Хартия заявляют о том, что госорганы должны стремиться способствовать, насколько это разумно возможно, таким формам общения, когда в этом есть реальная необходимость.

Многие государства предпочитают учитывать количественные размеры меньшинства в определенном районе в качестве соответствующего фактора для предоставления определенных лингвистических прав и установили в этой связи минимальные пороги. Такие пороги, однако, не должны быть слишком высокими; Консультативный комитет полагает, что минимальный порог в 50 % является неразумным.

В рамках своей политики набора персонала государственные органы не должны требовать такого уровня владения государственным языком, который выходит за рамки необходимого для данной должности. Не следует необоснованно ограничивать доступ к рабочим местам для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Кроме того, рекомендуется подходить к этим вопросам конструктивно, предлагая

кандидатам от национальных меньшинств возможность пройти курсы на государственном языке. Одновременно найм государственных служащих, владеющими соответствующими языками меньшинств, позволит административным органам лучше оказывать услуги всему населению.

Такие позитивные меры особенно важны тогда, когда правительства решают принять меры по защите и продвижению официального языка. Следует избегать санкций в связи с исполнением закона о государственном языке. Упор скорее должен делаться на необходимости гармонизировать такое законодательство с законом, защищающим языки меньшинств – для избежания противоречий и для обеспечения того, чтобы соблюдались лингвистические права всех граждан.

СМИ

Еще одной областью, представляющей серьезное значение для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является возможность создавать СМИ на языке меньшинств. СМИ должны в полной мере отражать плюрализм и многообразие населения. При этом государственное регулирование вещательных СМИ должно основываться на объективных и недискриминационных критериях и не использоваться для ограничения прав меньшинств.

Лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, должен обеспечиваться доступ к эфирному времени на национальных, региональных и местных каналах вещания на их родном языке, когда речь идет о СМИ, получающих государственное финансирование. Квоты на время вещания на официальном языке (или языках) не должны препятствовать публичному или частному вещанию на языках меньшинств. Консультативный комитет выявил ряд негативных примеров такого типа квот, в частности, в Азербайджане.

Позитивным примером является решение Турции открыть круглосуточный телевизионный канал на курдском языке, что было воспринято как изменение отношения к меньшинству, права которого подавлялись на протяжении многих лет. Меня информировали о том, что аналогичные планы предусмотрены и в отношении армянского языка.

Главный урок, который мы должны извлечь для себя из всех этих вопросов, заключается в том, что проблемы прав человека могут эффективно решаться только в условиях серьезной оценки истинных потребностей меньшинств.

Слишком часто государственные органы при разработке своей политики не прислушиваются внимательно к меньшинствам. Крайне важно, чтобы органы власти поддерживали тесные контакты с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и стремились к углубленным и постоянным консультациям – к конструктивному диалогу.

Страсбургский суд является
источником надежды
для многих людей
– необходимо гарантировать
его дальнейшее эффективное
функционирование

8 февраля 2010 года

Европейский суд по правам человека буквально захлебывается под потоком обращений обычных людей со всей Европы. В 2009 году было получено более 50 000 жалоб, а количество дел, ожидающих рассмотрения, теперь достигло более 100 000. Эти цифры подчеркивают необходимость реформирования процедуры в Суде – но прежде всего, необходимость улучшить защиту прав человека в самих странах.

Такой массовый поток дел свидетельствует о главном – Страсбургский суд имеет важнейшее значение для многих людей, которые чувствуют, что в своем государстве их права не защищены. В четырех из пяти постановлений, вынесенных с 1959 года, Суд установил по крайней мере одно нарушение Конвенции со стороны государства-ответчика.

Для того чтобы справиться с такой нагрузкой, Суд предпринял шаги по повышению своей эффективности. За последние десятилетия ежегодное количество итоговых постановлений более чем удвоилось. Благодаря вступлению в силу известного Протокола № 14 появятся дальнейшие возможности координировать процедуры и повышать эффективность Суда.

Однако не вызывает сомнения и то, что необходимы дальнейшие меры для того, чтобы не дать Суду захлебнуться в этом потоке жалоб. Чрезвычайно важно, чтобы было сохранено качество принимаемых решений, чтобы постановления выносились в разумные сроки и, самое главное, в полной мере и эффективно исполнялись заинтересованными государствами.

Актуальность деятельности Суда очевидна, если учесть конкретные последствия его решений для жизни людей, независимо от их статуса.

Однако Суд важен и помимо рассмотрения индивидуальных дел, благодаря тому, что Европейская конвенция о защите прав человека



“Прежде всего необходимо улучшить
защиту прав человека в самих странах.”

включена в национальное право во всех государствах-членах Совета Европы. Таким образом, постановления Страсбургского суда действуют как наиболее авторитетное толкование этой части национального права – причем для всех государств-членов.

Предстоящее присоединение к Конвенции Европейского Союза еще более повысит важность данного измерения этой системы.

Основной характерной чертой этой системы является право на индивидуальные жалобы – сам факт того, что все 800 миллионов людей в регионе Совета Европы имеют право искать справедливости, в качестве последнего средства, на наднациональном уровне. Представители государственных органов и активисты гражданского общества, ориентированные на права человека, в других частях мира изучают эту уникальную европейскую модель и вдохновляются ею.

Для того чтобы сохранить эффективность – и тем самым авторитет – этого важного института, необходимо осуществить дальнейшие реформы. Одна из основных проблем состоит в том, что его работа затрудняется необходимостью рассмотрения многочисленных жалоб, которые являются очевидно неприемлемыми или необоснованными. Действительно, к этой категории относится не менее 90% жалоб. Все это требует более серьезных усилий по распространению в государствах-членах информации о процедурах Суда.

Кроме того существует серьезная проблема «повторных дел». Примерно 50% дел, являющихся приемлемыми для рассмотрения по существу, на самом деле связаны с вопросами, которые уже рассматривались в постановлениях Суда. В силу этого, на самом деле они должны быть решены государствами-ответчиками в рамках своей национальной системы.

Все это подтверждает, что существует серьезный пробел в отношении систематического выполнения государствами постановлений Суда. Требуется быстрое, полное и эффективное исполнение постановлений, для того чтобы аналогичные нарушения предупреждались. Действительно, эффективное укоренение стандартов Конвенции в национальном праве и практике далеко не всегда обеспечено в ряде стран, несмотря на серьезные рекомендации со стороны Комитета министров¹. И это создает проблемы, ибо само доверие к европейской системе защиты прав человека, в конце концов, зависит от того, насколько эффективны стандарты на практике.

Дискуссии вокруг трудностей Страсбургского суда должны в большей степени сосредоточиться на необходимости предупреждения нарушений. Главный вопрос заключается не в том, почему Суд сталкивается с трудностями, а в том, почему столь много людей чувствует необходимость обратиться в него со своими жалобами.

Вывод состоит в том, что необходимо проделать намного большую работу для защиты прав человека в странах на национальном уровне. Европейская система ни в коем случае не может действовать как долгосрочный заменитель национальных систем.

1. Рекомендации КМ (2004) 4, 5, 6 от 12 мая 2004 года как ключевые компоненты «пакета реформ»

Для преодоления пробела в исполнении, правительства должны разработать *систематическую и комплексную стратегию*, которая обеспечивала бы полную реализацию европейских договоров в сфере прав человека, начиная, разумеется, с Конвенции и прецедентной практики Суда. Разработка национального плана выполнения обязательств в области прав человека создавала бы идеальные рамки для такого систематического подхода².

- Это можно начать с проведения *национального базисного исследования*, которое представило бы широкую и точную картину существующего в стране положения в сфере прав человека. Основу этой работы составляет тщательная оценка существующей политики и практики, а также признание проблемных областей. Необходимо будет оценить степень выполнения международных договоров, а также реагирование на решения Суда (в том числе на ведущие постановления, касающиеся других стран). Большую пользу имело бы назначение для выполнения этой задачи межведомственного комитета – как это сделано в Польше и Швеции.
- Следующим важным шагом должна быть разработка *национального плана действий в сфере прав человека* для преодоления тех проблем в области прав человека, которые были выявлены в базисном исследовании. Такие планы должны содержать конкретные мероприятия и определять те органы власти, которые несут ответственность за их выполнение. Данная деятельность должна сочетаться с установлением сроков и показателей для дальнейших шагов и оценки. В этот процесс следует включить и обязательства по международной отчетности.
- Эти процессы государства должны *вовлекать всех участников*, включая омбудсменов и другие национальные правозащитные структуры, гражданское общество и представителей малообеспеченных групп населения. Такой открытый, основанный на участии подход содействовал бы авторитету

2. См. также Рекомендацию Комиссара о систематической работе по соблюдению прав человека на национальном уровне, документ CommDH (2009)3, 18/02/2009.

данного плана, наделял ответственностью каждого и обеспечивал бы эффективное выполнение.

- *Выполнение планов действий должно рассматриваться на регулярной основе, при этом должна проводиться независимая оценка результатов завершённой работы. Столь же важно оценивать процессы с точки зрения участия, открытости и транспарентности, а также конечные результаты всей деятельности.*
- *Государства должны обеспечивать поддержку на высоком уровне и долгосрочный характер этих планов действий, благодаря активному вовлечению политиков и руководящих органов и учреждений, ответственных за выполнение плана действий. Планы действий, рассчитанные на более длительный срок, в течение которого могут проходить национальные и местные выборы, должны обсуждаться и/или приниматься парламентом для обеспечения их преемственности.*
- *Планирование в сфере прав человека должно координироваться с бюджетным процессом для обеспечения должного финансирования правозащитной работы. Необходимо анализировать предложения по бюджету в контексте защиты прав человека и информировать политиков о последствиях их решений, добиваясь их подотчетности.*
- *Важнейшей частью такой политики должно быть включение прав человека в повседневную работу государственных органов и обеспечение эффективной координации и сотрудничества между властями на всех уровнях путем создания сетей или иных форумов для обсуждений и обмена опытом.*
- *Следует поощрять местные органы власти в том, чтобы разрабатывать комплексные базисные исследования на местном уровне, планы действий или иные аналогичные документы для проведения регулярного обзора положения на местах и координации усилий по преодолению проблем в сфере прав человека. Следует создавать адекватные системы для мониторинга положения в области здравоохранения, образования или социального обеспечения, независимо от того, предоставляются*

ли эти услуги государственными или частными органами, исходя при этом из интересов защиты прав человека.

- Чрезвычайно важно создать *адекватную систему сбора данных и анализа*, включая данные о малообеспеченных группах населения. Сбор чувствительных данных должен быть добровольным и сопровождаться необходимыми гарантиями для предупреждения идентификации лиц, принадлежащих к определенной группе. Официальные данные должны дополняться соответствующей информацией от национальных правозащитных структур и НПО.
- Следует уважать независимость омбудсменов и других национальных правозащитных структур. У них должны быть достаточные средства для выполнения своей роли. Требуется рассмотреть возможность создания таких органов на региональном или местном уровне для облегчения доступа к ним со стороны обычных людей. Эти органы, если у них будут иметься достаточные средства, также могут способствовать созданию национальных информационных систем по Конвенции и процедурам Суда и сделать эту информацию легкодоступной для каждого заинтересованного человека.
- Еще одна важная основа этой работы – это укрепление *культуры прав человека* благодаря полному включению тематики прав человека в образование и в подготовку, а также путем проведения информационных кампаний. Чрезвычайно важно, чтобы в рамках обучения правам человека на всех уровнях использовался конкретный и доступный язык. Следует анализировать потребности в обучении государственных служащих и других специалистов, занимающихся правами человека, для того чтобы все они обладали углубленными и обновленными знаниями международных стандартов, относящихся к их сфере деятельности.

Наличие серьезного пакета реформ, построенных по этим направлениям, улучшит защиту прав человека в любой стране. Это будет отвечать основополагающему *принципу субсидиарности*, который воплощен в Конвенции. В идеале каждый человек должен иметь возможность

обращаться к правосудию и добиваться справедливости в своей собственной стране.

Другие подразделения Совета Европы – включая мой собственный Офис и Генеральный директорат по правам человека и юридическим вопросам – предоставляют консультативные услуги государствам-членам для содействия таким систематическим мерам по соблюдению прав человека на национальном уровне.

Эти усилия дадут желаемые результаты только в том случае, если правительства будут рассматривать их в более приоритетном порядке, чем это делалось до сих пор. И в этом случае достижение таких результатов потребует определенного времени, что в свою очередь подчеркивает необходимость проведения немедленного реформирования процедур Суда в Страсбурге.

Действительно, этот Суд никогда не станет излишним, даже если большое количество дел, с которыми обращаются в него сейчас, будет находить удовлетворительное решение на национальном уровне. Мудрость Суда будет по-прежнему иметь решающее значение по ключевым делам, в связи с которыми у нас возникнет необходимость в авторитетном толковании Конвенции.

В европейской миграционной
политике рома-цыгане подвергаются
дискриминации

22 февраля 2010 года

Правительства европейских стран не предоставляют мигрантам-рома такой же защиты, как другим нуждающимся. Мигрантов-рома насильственно возвращают в те места, где они подвергаются риску нарушений прав человека.

В Германии, Австрии и «бывшей Югославской Республике Македония» большое число мигрантов-рома имеет статус, на основании которого их просто терпят на территории страны, в основном предоставляя временную защиту от выдворения. Это не предоставляет право на проживание или социальное обеспечение. В Германии этот статус называется «*duldung*» (“терпимое лицо”).

Имеются достоверные сообщения о том, что рома-цыгане из стран, не входящих в ЕС, скорее получают статус “терпимого лица”, чем более долгосрочный статус, по сравнению с выходцами из третьих стран, не являющихся цыганами.

Эти аспекты были рассмотрены в исследовании (“Недавние процессы миграции рома-цыган в Европе”), которое было опубликовано совместно мной и Кнуттом Воллебеком, Верховным комиссаром ОБСЕ по национальным меньшинствам, в апреле 2009 года.

В этом исследовании содержится анализ существующих стандартов в сфере прав человека в контексте миграции в Европе, а также в нем уделяется большое внимание дискриминации, с которой по-прежнему сталкиваются мигранты-рома. В завершении исследования излагается ряд рекомендаций в отношении тех действий, которые следует осуществить государствам-членам для укрепления эффективной защиты основных прав мигрантов-рома в Европе.



“Выталкивание семей рома-цыган в разные страны, как это происходит сейчас, является негуманным”

Я уже сталкивался с этим вопросом в связи с насильственным возвращением рома-цыган, ашкали и египтян в Косово¹. После посещения Косово в марте 2009 года я опубликовал доклад, в котором делается вывод о том, что в Косово нет инфраструктуры, обеспечивающей прочную реинтеграцию возвращающихся лиц. Это тем более касается рома.

Еще одно посещение Косово в середине февраля убедило меня в том, что эта ситуация не изменилась. В самом Косово с 1999 года по-прежнему находятся примерно 20 000 внутренне перемещенных

1. Все ссылки на Косово, идет ли речь о территории, учреждениях или населении, в этом тексте должны пониматься в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН и не предопределяя статус Косово.

лиц, которые не смогли вернуться в места своего первоначального проживания. Уровень безработицы в Косово составляет примерно 50%, и в настоящее время там просто нет достаточных возможностей для обеспечения человеческих условий жизни для дополнительного числа возвращающихся лиц.

Стратегия по реинтеграции, поддерживаемая властями в Приштине, на практике не осуществляется, ответственные лица на муниципальном уровне не знают о своих обязанностях, и при этом нет даже бюджета, который выделялся бы на эту стратегию.

Особое беспокойство вызывает тот факт, что некоторые рома, которые были насильственно возвращены в Косово, в конце концов оказались в зараженных свинцом лагерях Чесмин Луг и Остероде на севере Митровицы, где уже на протяжении десятилетия живут семьи рома, в том числе дети, испытывая самые серьезные последствия для здоровья².

И хотя сейчас наконец-то разработаны планы по переводу жителей этих лагерей в менее опасные условия, тем не менее, семьи рома и ашкали, проживающие там, отчаянно нуждаются в срочной помощи и интенсивных медицинских услугах. Они не должны ждать еще дольше³.

Предложения для них должны учитывать и их опасения за собственную безопасность – ведь они не забыли события 1999 года, когда они были изгнаны – а также их стремление к тому, чтобы их дети получали школьное образование на понятном им языке. Должна быть у них и возможность найти работу. И это должно быть приоритетом, в том числе для международного сообщества, которое несет часть ответственности за существующий кризис.

Отношения между властями Косово и правительствами европейских стран не являются отношениями между равными партнерами, на самом деле они явно ассиметричны. Когда прием беженцев выдвигается как условие на переговорах о либерализации визового режима или

-
2. Согласно заслуживающей доверие информации, предоставленной мне в Косово, только в 2009 году не менее 18 вернувшихся семей в конце концов оказались в этих лагерях.
 3. Помимо рома, в Косово существует два других меньшинства, живущих в весьма схожих условиях, а именно ашкали и египтяне.

предоставления других привилегий, то власти в Приштине вынуждены просто сдаваться, и при этом судьба беженцев отходит на второй план.

Все это вызывает вопросы о соглашениях о реадмиссии, которые предлагаются сейчас европейскими правительствами. Я прихожу к выводу, что на настоящий момент необходимо продолжать только *добровольные* возвращения – по-настоящему добровольные.

В течение 2009 года состоялось более 2 600 насильственных возвращений, причем 429 были связаны с рома и ашкали. Большая часть этих людей приехала из Германии, Швеции, Австрии и Швейцарии. Сейчас проводятся приготовления к еще большему количеству возвращений.

И в таких делах необходимо, разумеется, индивидуально оценивать потребности в защите этих лиц. Однако при этом нужно особо учитывать уязвимое положение рома и ашкали в Косово в наши дни.

В целом, правительства европейских стран, как представляется, не согласны с тем, что рома-цыгане нуждаются в защите. Политика Европейского Союза состоит в том, что все государства-члены ЕС должны рассматриваться как «безопасные страны происхождения» в отношении друг друга в вопросах предоставления убежища. Следовательно, гражданину одного государства-члена ЕС не может быть предоставлена международная защита в другом государстве-члене ЕС.

Но может быть отрезвляюще подействует тот факт, что в то время как, например, цыганам из Венгрии отказывают в убежище во Франции, то цыгане из этой же страны – и из Чешской Республики – обращаются с просьбой предоставить им убежище в Канаде и получают его.

В действительности, согласованные директивы ЕС не поддерживают прав рома. На практике, «Директива о свободном передвижении» имеет для рома другие последствия, нежели для иных граждан. В этой Директиве предусматривается, что каждый гражданин ЕС имеет право проживать в любом государстве-члене ЕС в течение трех месяцев без какого-либо иного условия, помимо наличия действующего паспорта. Однако для более длительного проживания заинтересованное лицо должно доказать, что оно не является бременем для принимающего государства, благодаря тому, что имеет рабочее место или соответствующие финансовые ресурсы. При этом большинство рома не могут выполнить это требование.

Кроме того, положения «Директивы о свободном передвижении», защищающие права людей, нарушаются намного легче в отношении рома-цыган, чем в отношении любой другой определенной группы лиц. Выдворение рома-цыган проводится в нарушение законодательства ЕС. В некоторых случаях разрушение жилищ рома-цыган используется как метод убеждения их в том, что они должны уехать «добровольно».

Дискриминация рома-цыган в миграционной политике практически не встречает возражений почти во всех странах. И это неудивительно, учитывая подспудные антицыганские настроения во многих регионах Европы.

Однако настало время пересмотреть такой подход.

Выталкивание семей рома-цыган в разные страны, как это происходит сейчас, является негуманным. От этого страдают дети – ведь многие из них родились и выросли в принимающих странах еще до того, как они были оттуда высланы.

Помимо этого, сама политика возвращения является неэффективной. Из тех, кто был насильственно возвращен в Косово, не менее 70-75% не смогли там реинтегрироваться и переехали на другое место жительства или вернулись в те страны, откуда они были высланы, используя при этом незаконные каналы.

Во многих случаях провалилась и попытка высылать рома-цыган из одной страны ЕС в другую, поскольку рома-цыгане используют свое право в качестве граждан ЕС передвигаться на территории Европейского Союза

Государства, тратящие значительные суммы на то, чтобы вернуть рома-цыган в свои страны происхождения, могли бы лучше использовать эти деньги, направляя их на такие меры, которые позволили бы этим лицам социально интегрироваться в собственных обществах.

Европейская терпимость
в отношении плюрализма
должна быть защищена
от инстинктов исламофобии
– не запрещайте чадру!

8 марта 2010 года

Запрет чадры и хиджаба не освободит женщин, страдающих от подавления, а напротив, это может привести к их дальнейшему отчуждению в европейских обществах. Общий запрет на подобные одеяния будет равнозначен неоправданному вмешательству в частную жизнь людей. В зависимости от конкретных условий, запрет также поднимает серьезные вопросы по поводу соответствия такого законодательства Европейской конвенции о защите прав человека.

В этой связи особое значение имеют два права, предусмотренные в Конвенции. Одно из них – уважение на частную жизнь и личную идентичность (статья 8). Другое – свобода исповедовать свою религию или убеждения “в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов” (статья 9).

В обеих статьях уточняется, что эти права человека могут подвергаться лишь таким ограничениям, которые предусмотрены законом и особенно необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Те, кто выступает за общий запрет на ношение чадры и хиджаба, так и не смогли доказать, что данные одеяния в какой-либо форме подрывают демократию, общественную безопасность, порядок или мораль. А тот аргумент, что такую одежду носит очень небольшое число женщин, делает предложения, идущие в этом направлении, еще менее убедительными.

Невозможно было доказать и то, что эти женщины в целом являются в большей степени жертвами подавления по гендерному признаку, чем другие. Те женщины, с которыми были опубликованы интервью в СМИ, представили различные религиозные, политические и личные аргументы в поддержку своего решения одеваться так, как они это



“Вместо запрета на чадру и хиджаб
нам следует поощрять межкультурный диалог
и соблюдение прав человека.”

делают. Разумеется, могут быть случаи, когда они подвергаются неоправданному давлению – но так и не было доказано, что запрет на чадру и хиджаб будет приветствован этими женщинами.

Нет сомнений в том, что положение женщин является острой проблемой в некоторых религиозных общинах. Все это следует обсуждать, но запрет на самовыражение, например, посредством одежды, является неправильным подходом, поскольку одежда не всегда может быть выражением религиозных верований, а отражением более широких культурных аспектов.

Мы действительно резко реагируем на то, когда какой-либо режим выносит постановления о том, что женщины обязаны носить такую

одежду. Совершенно очевидно, что это – абсолютное подавление и с этим нельзя мириться. Однако это нельзя исправить путем запрета на такую же одежду в других странах.

Серьезный подход требует оценки подлинных *последствий* решений в этой области. Например, предложение о запрете присутствия женщин, одетых в чадру/хиджаб в общественных местах, таких как больницы или правительственные учреждения, может привести лишь к тому, что эти женщины будут полностью избегать посещения таких мест.

Сам факт того, что публичные обсуждения в ряде европейских стран почти исключительно сосредоточились на том, что именно воспринимается как *мусульманская* одежда, достоин сожаления и создает впечатление того, что в данном случае выделяется какая-то одна религия. Некоторые из этих аргументов имеют исламофобный характер и явно не будут способствовать наведению мостов или поощрению диалога.

Действительно, одним из последствий является то, что само ношение одежды, полностью покрывающей тело, является выражением протеста против нетерпимости в наших обществах. Неделекатные обсуждения этих запретов вызвали поляризацию общественного мнения.

В целом, подход должен состоять в том, что государства призваны избегать принятия законодательства в отношении того, как люди сами должны одеваться. Однако при этом законно регулировать и то, чтобы те, кто представляет государство, например, сотрудники полиции и судьи, не носили одежды или символов, которые свидетельствуют об их приверженности определенной религии – или политической партии. Равным образом, государственные служащие, которые находятся в контакте с людьми, не должны закрывать свое лицо.

Именно в этом и нужно провести основное различие.

Помимо этого, существуют отдельные *ситуации*, когда имеются очевидные интересы общества, требующие от отдельных лиц показать свое лицо в целях обеспечения безопасности или для того, чтобы можно было бы установить их личность. Здесь нет места для дискуссий и при этом, действительно, отсутствуют сообщения о серьезных проблемах в этой связи в отношении тех немногих женщин, которые обычно носят чадру или хиджаб.

Связанные с этим проблемы стали предметом дискуссий в Швеции. Безработный мужчина мусульманского вероисповедания потерял свое пособие от государственной службы занятости потому, что он отказался пожать руку женщине-служащей, когда пришел на собеседование по поводу работы. Он сослался при этом на свои религиозные убеждения.

Позднее Суд постановил, после свидетельства со стороны омбудсмана по поводу дискриминации, что решение службы было дискриминационным и что этому лицу необходимо выплатить компенсацию. И хотя это соответствует стандартам в сфере прав человека, в последовавших за этим публичных обсуждениях вся эта история вызвала полемику.

Вполне вероятно, что в ближайшие годы возникнут дополнительные вопросы такого рода и, в целом, сами эти дискуссии носят здоровый характер, если только избегать тенденций исламофобии. Однако необходимо попытаться обсуждать основополагающие вопросы более широко, охватывая и такие области, как содействие взаимопониманию между разными религиями, культурами и обычаями. Плюрализм и мультикультурность являются важнейшими европейскими ценностями и должны ими оставаться и в будущем.

Все это, в свою очередь, может потребовать дополнительных обсуждений самого понятия *уважения*. Во время дискуссий в связи с датскими карикатурами 2005 года неоднократно заявлялось, что существует противоречие между проявлением уважения к верующим и защитой свободы выражения своего мнения, как это предусмотрено в статье 10 Европейской конвенции.

Страсбургский суд проанализировал данную дилемму в известном деле «*Отто-Премингер-Институт (Otto-Preminger-Institute) против Австрии*», в рамках которого он заявил, что «те люди, которые сделали выбор в отношении того, чтобы осуществлять такую свободу, как проявление своей религии ... не могут разумно ожидать, что они будут свободны от любой критики. Они должны терпеть и принимать отказ со стороны других в отношении их религиозных верований и даже распространение другими людьми доктрин, враждебных их вере».

В этом же постановлении Суд заявил, что необходимо учитывать риск того, что уважение религиозных чувств верующих может быть нарушено провокационными изображениями предметов религиозного значения и что «такие изображения могут рассматриваться как злонамеренное

нарушение духа терпимости, который также должен быть характерной чертой демократического общества».

Иными словами, толерантность – это улица с двусторонним движением.

Политический вызов состоит в том, чтобы содействовать многообразию и уважению верований других людей и при этом защищать свободу выражения мнения. Если ношение полностью закрывающей лицо чадры понимается как выражение определенного мнения, то мы говорим в этом случае об аналогичных или идентичных правах – хотя рассматриваем их с двух разных сторон.

Запрет на чадру и хиджаб заслуживал бы, с моей точки зрения, такого же сожаления, как и уголовное преследование в отношении карикатур, опубликованных в Дании. Такой запрет является чуждым европейским ценностям. Вместо этого нам следует поощрять межкультурный диалог и соблюдение прав человека.

Злодеяния, совершенные в прошлом,
должны быть признаны,
задокументированы
и из них нужно извлечь уроки
– но при этом их нельзя исказить
или злоупотреблять ими
в политических целях

22 марта 2010 года

Грубые нарушения прав человека, совершенные в прошлом, по-прежнему влияют на отношения в сегодняшней Европе. В некоторых случаях из этого были извлечены правильные уроки; подлинное знание истории облегчило взаимопонимание, содействовало терпимости и доверию между людьми и народами. Однако некоторые серьезные факты злодеяний отрицаются или банализируются, что порождает новые формы напряженности. Есть и такие случаи, когда нарушения, совершенные в прошлом, эксплуатируются в целях шовинистической пропаганды, сея раскол и ненависть. Искаженное толкование истории на самом деле использовалось для оправдания дискриминации, расизма, антисемитизма и ксенофобии.

Понятно, что все народы стремятся найти то, чем можно гордиться в собственной истории – или пытаются сосредоточиться на имевших место в прошлом злодеяниях со стороны других народов. Такая тенденция часто доминирует в кризисных ситуациях или когда возникают колебания или сомнения в отношении национальной идентичности. Опыт показывает, что сильные националистические чувства ограничивают пространство для беспристрастного анализа того, что совершили в прошлом чьи-то предки или соседи.

Признание исторических фактов всегда имеет особое значение, но это особенно важно в отношении массовых злодеяний и нарушений прав человека. Такие преступления невозможно игнорировать и не иметь после этого серьезные последствия. Длительная безнаказанность или непризнание событий на протяжении нескольких поколений, порождает чувство горечи среди тех, кто идентифицирует себя с жертвами, а это, в свою очередь, может «отравить» отношения между людьми, которые даже не были рожденными в тот момент, когда происходили такие события.



“Исторические споры не должны брать
в заложники права человека.”

Бывшие колониальные державы в Европе неохотно – даже спустя длительное время – признали в полной мере тот ущерб, который был нанесен в результате безжалостной эксплуатации населения и природных ресурсов в Азии, Африке и Латинской Америке. Эти державы категорически выступили против первоначального предложения, выдвинутого на Всемирной конференции против расизма в Дурбане в 2001 году, чтобы в итоговом документе была ссылка на эти исторические факты – а в результате, была принята расплывчатая компромиссная формулировка, подвергшаяся справедливой критике.

Преступления нацистов и, в частности Холокост, отрицались, банализировались или игнорировались многими людьми, в то время когда происходили эти убийства. Впоследствии, каждому здравомыслящему человеку пришлось признать это вопиющее

преступление против человечности – что заставило также всемирное сообщество принять такую концепцию, как *геноцид*, а также международную конвенцию по предупреждению и наказанию таких преступлений в будущем.

Следует признать, что послевоенная Германия предприняла огромные усилия по выявлению преступлений нацистов, по выплате компенсаций выжившим, по наказанию преступников, если это было возможно, а также по воспитанию будущих поколений на основе осознания тех ужасов, которые были совершены во имя их предков. Все это было абсолютно необходимо, и на меньшее просто нельзя было бы согласиться.

Власти в некоторых других странах проявили меньшую прозрачность по поводу сотрудничества с нацистами в истреблении евреев на своей территории. Не было уделено достаточного внимания массовому истреблению цыган, а компенсация выжившим была запоздалой и минимальной. Остались в стороне и те, кто убивал гомосексуалистов и проводил медицинские эксперименты на инвалидах и уничтожал их.

Преступления, совершенные в Советском Союзе, были преданы огласке, причем не в последнюю очередь благодаря потрясающим сочинениям Александра Солженицына. Период «гласности» во времена Михаила Горбачева открыл двери для новых разоблачений; огромный вклад в установление истины внес Андрей Сахаров и организация «Мемориал». Однако до сих пор полный масштаб сталинских репрессий так и не признается всеми в России. Начатый процесс пересмотра преподавания истории в школах должен учесть эту проблему.

Российская Федерация отрицательно отнеслась к недавним дискуссиям в некоторых европейских странах о роли советской армии во время Второй мировой войны. Возникло чувство, что к жертвам, принесенным во время *Великой отечественной войны*, как называют ее русские, отнеслись пренебрежительно – что еще хуже – что их вклад в победу над нацизмом сравнивают со злодеяниями, совершенными гитлеровской армией. Эти дискуссии показали необходимость проводить четкое различие при обсуждении истории – в данном случае между диктаторской политикой Сталина и усилиями солдат и простых граждан из этой же страны по защите своей нации и борьбе с нацизмом.

Еще большие споры вызывало – и по-прежнему вызывает – само описание насильственных массовых перемещений и связанных с этим гибели людей, а также прямых убийств этнических армян в Османской империи в 1915 году. И хотя это произошло до создания новой Республики Турции, на лицо было нежелание обсуждать эти преступления. Те писатели и журналисты, которые поднимали данный вопрос, привлекались к суду. Только сейчас предпринимаются первые шаги по признанию этих фактов – хотя и в рамках научных дискуссий – но требуется сделать намного больше.

Одна из групп людей, чья история грубым образом игнорируется в Европе, – это рома-цыгане. Не только не признаются преступления фашистов, совершенные против цыган, но не признаются сами факты жестокого подавления или систематической дискриминации этой группы до и после данного периода в ряде европейских стран. Если официальные извинения и вообще звучат, то появляются они крайне медленно.

На Балканах различные подходы к историческим событиям – причем некоторые из них происходили несколько сот лет тому назад – стали особым фактором в конфликтах в 1990-х годах и серьезно подорвали усилия по поддержанию международного мира. Во время войны были совершены новые злодеяния, масштаб и даже факт которых стали предметом споров. Правозащитные организации из всех частей бывшей Югославии просят создать комиссию по установлению правды о событиях в регионе, что стало бы важной инициативой для того, чтобы предотвратить искажения истории, ибо это может стать причиной новых напряженностей в будущем.

Но не только на Балканах, но и в других зонах, где раньше существовал конфликт, можно столкнуться с тем, что существует не один единственный исторический подход. И все эти подходы могут быть правдивыми – просто рассматриваются они с разных точек зрения и при этом акцент делается на разные аспекты. Чрезвычайно важно, чтобы разные группы общества сознавали такое многообразие исторических подходов – и допускали бы то, что могут быть разногласия даже в том случае, если основные факты установлены.

В качестве примера конструктивного подхода к достижению такого рода взаимопонимания можно привести то, что было сделано в Северной

Ирландии. Здесь был организован диалог с целью поощрения разных сторон признать обоснованный вариант событий, который выдвигается другой стороной. В таком восстановлении истории свою роль сыграли и решения Европейского суда по правам человека в отношении неудовлетворительного расследования убийств на религиозной почве в Северной Ирландии.

После падения хунты в Греции в 1974 году состоялись суды для установления ответственности за произошедшие события. Аналогичные усилия в пост-диктаторских Испании и Португалии были сосредоточены на деятельности секретных служб. В бывших коммунистических странах Восточной Европы для анализа событий прошлого были использованы так называемые процессы люстрации.

Установление истинных фактов об имевших место в прошлом нарушениях прав человека действительно имеет важнейшее значение для утверждения принципа верховенства права во всех постконфликтных ситуациях. Сразу же после нормализации ситуации чрезвычайно важно предпринять усилия по привлечению ответственных к суду, по предоставлению компенсации пострадавшим и по принятию мер для того, чтобы предупредить повторение подобных преступлений в будущем.

Установление истины важно также и в более долгосрочной перспективе. Те, кого убили – были людьми, а не цифрами. Выжившие, а также дети и внуки жертв имеют право знать об этом и достойно чтить их память. Необходимо защищать саму возможность хранить и чтить память.

Общество в целом должно вынести для себя уроки из случившегося и именно поэтому следует документировать события, создавать музеи и мемориалы, предоставляя следующему поколению возможность осознать события благодаря должному обучению.

Совет Европы имеет большой опыт внедрения мультиперспективного преподавания истории благодаря предоставлению интерактивных учебно-методических материалов и двустороннему сотрудничеству. В СЕ были разработаны учебные наборы по основным событиям XX века и европейскому измерению истории. Частью этих усилий стала история женщин. В настоящее время готовятся новые учебные материалы для изображения «Иного» в преподавании истории для обеспечения многообразия подходов.

В Боснии и Герцеговине Совет Европы координировал подготовку Общих основных принципов, на основании которых были разработаны новые учебники истории и географии, а также учебно-педагогические пособия. В этом процессе активное участие принимали сами преподаватели, которые проявили подлинный энтузиазм в отношении обучения мультиперспективному подходу и новым интерактивным методам преподавания.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) также отметила роль преподавания истории в процессе примирения в постконфликтных ситуациях¹. ПАСЕ особо подчеркнула необходимость рассмотрения разногласий при преподавании истории без использования «политически целесообразных» подходов, когда излагается только одно толкование событий. ПАСЕ отметила, что в настоящее время в международном плане существует согласие в отношении того, что может существовать много разных взглядов и подходов – причем все они основаны на фактах.

Исторические споры не должны брать в заложники права человека. Одностороннее толкование или искажение исторических фактов не должно приводить к дискриминации меньшинств, ксенофобии и возобновлению конфликтов. Нельзя обвинять новые поколения в том, что совершали некоторые из их предков.

Что важно – это нравственный поиск правды и трезвое, основанное на фактах, обсуждение разных трактовок истории. И только тогда можно будет извлечь правильные уроки.

1. Рекомендация Парламентской Ассамблеи 1880 (2009) о преподавании истории в конфликтных и постконфликтных регионах.

Cover design and layout:
Documents and Publications Production Department (SPDP),
Council of Europe

Photo credits:

© Council of Europe: p. 15, 23, 39, 63, 111, 125, 147, 153, 175, 183

© Shutterstock: p. 31, 47, 55, 71, 77, 83, 89, 95, 103, 117, 133, 141, 159, 165,
189, 195

**Бюро Комиссара по правам человека
Совета Европы**

Ф-67075 Страсбург Седекс

Тел.: + 33 (0) 3 88 41 34 21, Факс: + 33 (0) 3 90 21 50 23

Адрес электронной почты: commissioner@coe.int

Веб-сайт: www.commissioner.coe.int

© Совет Европы, апрель 2010 года