



Права человека в Европе: работа продолжается

Позиция **Томаса Хаммарберга** (*Thomas Hammarberg*)
Комиссара Совета Европы по правам человека



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

Publishing

Editions



Права человека в Европе: работа продолжается

Позиция **Томаса Хаммарберга**
Комиссара Совета Европы
по правам человека

Автор несет единоличную ответственность за взгляды, изложенные в этой работе. Мнение автора может не совпадать с официальной позицией Совета Европы.

Все права защищены. Перевод, воспроизведение или передача любой части данной публикации в любой форме и любыми способами, в том числе в электронном формате (на компакт-диске, посредством сети Интернет, и т. д.) или с применением специальной техники, включая сканирование, запись или использование систем хранения или поиска информации, возможна только после получения письменного разрешения Отдела общественной информации и публикаций Директората по вопросам коммуникаций (обращаться по адресу: F-67075, Cedex, г. Страсбург, — или по электронной почте: publishing@coe.int).

Авторство основной части фотографий, предоставленных Советом Европы, принадлежит фотографу Совета Европы Сандро Уэлтину (*Sandro Weltin*), сопровождавшему Комиссара по правам человека в ходе нескольких официальных визитов в целях запечатления свидетельств текущей ситуации в области прав человека в Европе.

Фотография на лицевой обложке: мигранты, содержащиеся под стражей в центре для нелегальных мигрантов в Филако (Эврос, Греция), декабрь 2008 г. (© Совет Европы).

Фотография на задней обложке: 11-летняя Исабель Нукоака (*Isabel Nukoaka*) рассказывает о необходимости строительства в ее деревне новой школы — деревня Барбулести, преимущественно населенная представителями народа рома, Румыния, октябрь 2010 г. (© Совет Европы).

Макет и верстка обложки: Департамент Совета Европы по подготовке документов и публикаций (SPDP).

Издательство Совета Европы
F-67075, Cedex, г. Страсбург
<http://book.coe.int>

© Совет Европы, апрель 2011 г.
© Издание на английском языке.
Совет Европы, 2011
© Перевод на русский язык.
Совет Европы / ООО «Русская переводческая компания», 2011

Отпечатано во Франции

Table of Contents

Предисловие..... 9

Глава 1. Ксенофобия и самоидентификация 37

| | |
|--|----|
| Уважение к другим..... | 38 |
| Исламофобия | 42 |
| Паранджа и частная жизнь | 47 |
| Дискриминационные проверки документов и досмотры | 51 |
| Преступления на почве ненависти | 55 |
| Языки меньшинств..... | 60 |

Глава 2. Права народа рома 69

| | |
|--|----|
| История репрессий рома в Европе | 70 |
| Социальная стигматизация в отношении рома продолжается .. | 74 |
| Прекращение дискриминации, направленной против народа рома..... | 78 |
| Политическое представительство рома | 88 |
| Рома, лишённые гражданства..... | 93 |
| Дискриминация в отношении мигрантов-рома | 97 |

Глава 3. Иммиграционная политика и политика предоставления убежища 103

| | |
|--|-----|
| Права мигрантов | 104 |
| Криминализация миграции | 108 |
| Право на убежище | 112 |
| Содержание под стражей лиц, ищущих убежище | 116 |

| | |
|------------------------------|-----|
| Воссоединение семей | 121 |
| Торговля людьми | 126 |
| Отсутствие гражданства | 129 |
| Перемещенные лица | 135 |

Глава 4. Меры защиты против гомофобии и трансфобии 141

| | |
|-------------------------------|-----|
| Джокьякартские принципы | 142 |
| Гомофобия | 146 |
| Трансфобия..... | 151 |

Глава 5. Права людей с ограниченными возможностями 157

| | |
|---|-----|
| Создание общества, предоставляющего равные возможности для всех | 158 |
| Права лиц с ограниченными умственными способностями | 163 |
| Дискриминация людей с ограниченными умственными способностями | 168 |

Глава 6. Гендерные права..... 177

| | |
|--|-----|
| Гендерный баланс в политике | 178 |
| Разница в оплате труда мужчин и женщин | 181 |
| Домашнее насилие | 184 |
| Изнасилования..... | 188 |

Глава 7. Права ребенка 195

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Конвенция ООН о правах ребенка | 196 |
| Взгляды детей..... | 202 |

| | |
|---|-----|
| Насилие над детьми..... | 206 |
| Сексуальное насилие в отношении детей | 210 |
| Дети, находящиеся в учреждениях социальной поддержки с неподобающими условиями | 215 |
| Дети, находящиеся в исправительных учреждениях | 219 |
| Дети-мигранты..... | 224 |
| Детская бедность..... | 228 |

Глава 8. Социально-экономические права 233

| | |
|--|-----|
| Бедность и маргинализация..... | 234 |
| Глобальный экономический кризис и права человека | 238 |
| Равноправие, дискриминация и бедность | 242 |
| Право на жилище..... | 246 |
| Права пожилых | 250 |
| ВИЧ, СПИД и право на здоровье..... | 256 |
| Изменения климата и права человека | 259 |
| Обеспечения соблюдения стандартов в области социальных прав | 265 |

Глава 9. Полиция, суды и исправительные учреждения 271

| | |
|---|-----|
| Насилие со стороны полиции | 272 |
| Сценарий «Бомба с часовым механизмом» | 277 |
| Окончательная отмена смертной казни | 281 |
| Коррупция подрывает правосудие..... | 286 |
| Независимость судей..... | 292 |
| Затягивание судебных разбирательств | 295 |

| | |
|--|-----|
| Исполнение судебных решений..... | 298 |
| Условия содержания в исправительных учреждениях | 302 |
| Пожизненное лишение свободы..... | 305 |
| Правовая защита для жертв нарушений прав человека..... | 309 |
| Обращения в Страсбургский суд..... | 312 |

Глава 10. Противодействие терроризму и соблюдение прав человека 317

| | |
|---|-----|
| Методы борьбы с терроризмом и соучастие Европы..... | 318 |
| Секретность — не оправдание | 324 |
| «Черные списки» террористов..... | 329 |
| Терроризм: опыт Северной Ирландии | 333 |
| Частная жизнь и защита данных..... | 339 |

Глава 11. Жестокие преступления прошлого ... 347

| | |
|--|-----|
| Уроки истории..... | 348 |
| Наказание виновных в посттоталитарных государствах | 353 |
| Международный уголовный суд | 357 |

Глава 12. Свобода СМИ и выражения своего мнения 363

| | |
|---------------------------------|-----|
| Язык богохульства и вражды..... | 364 |
| Разнообразие СМИ..... | 368 |
| Журналисты под угрозой..... | 372 |
| Свобода собраний | 376 |

Глава 13. Участники правозащитной деятельности..... 381

| | |
|------------------------------|-----|
| Правозащитники | 382 |
| Пример Андрея Сахарова | 385 |
| Религиозные лидеры..... | 389 |
| Омбудсмены | 392 |
| Местные органы власти | 395 |
| Парламенты | 399 |

Глава 14. Систематические меры по осуществлению прав человека 405

| | |
|---|-----|
| Осуществление прав на национальном уровне | 406 |
| Государственные бюджеты | 413 |
| Образование в области прав человека..... | 417 |

Глава 15. Правозащитная деятельность на международном уровне..... 423

| | |
|---|-----|
| Внешняя политика и права человека | 424 |
| Подотчетность международных участников правозащитной деятельности | 432 |

| | |
|--|-----|
| Перечень сокращений и аббревиатур..... | 438 |
| Международные договоры Совета Европы в области прав человека: перечни ратификаций и подписей | 441 |

Предисловие

Сегодня выступления политиков по вопросам соблюдения прав человека в Европе являют собой резкий контраст с действительностью. Чуть ли не каждый политический деятель считает своим долгом высказаться в защиту свободы и справедливости. На европейском и международном уровнях согласованы стандарты обеспечения прав человека — многие из них даже вошли в своды законов отдельных стран. Однако эти стандарты соблюдаются далеко не всегда: практика отстает от теории.

Именно этой проблеме и посвящено настоящее издание. В нем представлены различные «точки зрения» — статьи, которые были написаны мною в период, прошедший с момента вступления в должность Комиссара по правам человека в апреле 2006 г., а затем переработаны. Мне уже довелось посетить почти все 47 государств — членов Совета Европы. В ходе каждого визита я встречался с жертвами нарушения прав человека и членами их семей, с ведущими политическими деятелями, прокурорами, судьями, омбудсменами, религиозными лидерами, журналистами и представителями гражданского общества, с людьми, которые содержатся в местах лишения свободы и других специализированных учреждениях, а также сотрудниками правоохранительных органов и другими лицами. В статьях по итогам этих поездок обобщены плоды моих размышлений, представлены выводы и рекомендации.

То, что я видел и слышал, приводило меня в нетерпение. Конечно, формирование культуры уважения прав человека, становление институтов и процедур, позволяющих претворить в жизнь принципы обеспечения этих прав, требуют времени. Однако этот процесс осуществляется слишком медленно, и многие испытывают вполне понятное разочарование.

Бывают обстоятельства, которые могут затормозить осуществление необходимых реформ: войны, стихийные бедствия, политические и экономические кризисы. Зачастую мне приходилось слышать и менее убедительные отговорки: например, что

общественность противится проведению реформ, направленных на защиту и обеспечение прав человека. В целом, люди хотят свободы и справедливости не только для себя, но и для других. А политики несут за это ответственность, так что вопрос соблюдения прав человека во многом зависит от политической воли.

Все государства — члены Совета Европы ратифицировали Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, первая редакция которой была утверждена в 1950 г. Конечно, этот договор и другие стандарты являются результатом совместной работы государств, однако их главная сила заключается в том, что в течение прошедших десятилетий они, по всей очевидности, не утратили своей значимости и актуальности для всего многообразного европейского региона. С каким бы намерением не составлялись эти документы, теперь они живут своей жизнью.

Постепенно в различных странах представители гражданского общества, его отдельных групп и СМИ, стали считать данные принципы решающими в важных сферах жизни. Эти стандарты многим дарят надежду, и все больше людей обращаются, к примеру, в Страсбург, в Европейский суд по правам человека. Такое отношение к указанным документам вызвано тем, что они исключительным образом затрагивают проблему прав человека — это придает им такой моральный вес, который не может игнорировать ни одно государство. Поддержка со стороны широкой общественности и нравственная сторона вопроса чрезвычайно важны и должны всячески оберегаться.

Поэтому особенно печально, когда предпринимаются попытки искажения или подрыва самой сути концепции прав человека. Основные принципы и понятия в этой сфере уже политизированы и стерты в политических дебатах. Некоторые государства преуменьшают или замалчивают свои собственные недостатки и при этом используют проблему соблюдения прав человека в качестве инструмента пропаганды против других стран.

Бывает и так, что государственные чиновники, а также некоторые СМИ, демонстрируют очень резкую реакцию, когда с помощью механизмов проверки соблюдения согласованных на международном уровне стандартов обеспечения прав человека выявляются недоработки в их стране. Национальная гордость в таких случаях мешает проявить открытость и продумать меры по исправлению ситуации.

Необходимо бороться с лицемерием и более серьезно относиться к эффективному обеспечению прав человека. Для этого нужно конструктивно воспринимать критику в свой адрес и сознательно прилагать усилия для достижения максимально широкой поддержки принципов уважения прав человека. Большая ответственность лежит и на международных организациях, таких как Совет Европы. Учитывая, что данная сфера тесно связана с политикой, последовательность и беспристрастность приобретают здесь еще большее значение.

В этой области невозможно добиться больших успехов без честного контроля конкретных показателей. Важнейшую роль здесь играют и средства массовой информации, и неправительственные организации. В большинстве европейских стран сейчас существуют омбудсмены и другие независимые структуры, занимающиеся защитой прав человека на национальном уровне: если они действительно работают беспристрастно, их деятельность позволяет выявить имеющиеся проблемы.

Разумеется, недостаточно просто сообщать о случаях нарушений. Надзор должен сопровождаться принятием соответствующих мер. От государства требуется три вещи: придерживаться стандартов соблюдения прав человека, защищать людей, чьи права кем-либо нарушаются, и предпринимать шаги, направленные на обеспечение прав человека. При этом необходимо действовать на опережение, не дожидаясь наступления последствий, и закладывать основу для действенной защиты прав человека во всех сферах жизни.

Определяющее значение в этом процессе имеют результаты. Я уверен, что всем нам — тем, кто искренне желает соблюдения

прав человека, — следует отказаться от упрощенческих понятий. Смысл не в том, чтобы разделить государства на «хорошие» и «плохие» или составить их рейтинг. Во всех странах существуют свои проблемы и недостатки, и во всех случаях ответственные лица должны продемонстрировать политическую волю к их устранению.

Статьи, вошедшие в данный сборник, составляют 15 глав. В первой из них, озаглавленной «Ксенофобия и самоидентификация», я описываю очень сложную проблему, которая становится все более актуальной для Европы: развитие расизма, ксенофобии, исламофобии, антисемитизма, гомофобии, трансфобии и прочих фобий, связанных с неприятием большинством людей отличающихся от них меньшинств. Эти меньшинства подвергаются осуждению, насилию и систематической дискриминации.

Ультраправые партии, сеющие ненависть к мигрантам и меньшинствам, уже представлены в парламентах нескольких европейских государств. В некоторых странах они напрямую влияют на государственную политику. Отдельные сложившиеся партии умеренного толка также начали повторять лозунги экстремистов, чтобы выиграть в политической гонке. Тем самым они как бы признают ксенофобские заявления правомерными. Вследствие этого продолжается дискриминация, сегрегация, трения между различными общественными группами, а в некоторых случаях — и между соседними странами.

Сейчас, в период мирового экономического кризиса, эти тенденции, судя по всему, усугубились: высокий уровень безработицы породил чувство неуверенности в завтрашнем дне. Попытки различных государств организовать обсуждение вопроса «национальной самобытности» не увенчались успехом, если при этом ставилась задача сформулировать единое общее представление о самоопределении. Правительствам следует признать и принять тот факт, что сегодня все европейские страны

являются поликультурными и что это разнообразие нужно приветствовать и сохранять за счет толерантности и понимания.

В главе «Права народа рома» говорится о том, что рома по-прежнему вынуждены существовать в атмосфере нетерпимости. Они сильно отстают от больших народностей по уровню образования и занятости, жилищным условиям и состоянию здравоохранения, а также практически не принимают участия в политической деятельности. Многие живут в страшной бедности, без перспектив повышения уровня жизни или интеграции в общество.

У большей части представителей рома даже нет удостоверений личности — тысячи из них просто нигде не числятся. Они не имеют свидетельств о рождении и не могут преодолеть административные барьеры, препятствующие их признанию государством. Зачастую они не получают даже минимального социального обеспечения и не участвуют в жизни общества. В отсутствие удостоверения личности они не имеют доступа к услугам образования и здравоохранения.

В Европе по отношению к этому народу распространены расистские настроения. Во времена экономического спада власти склонны искать отдушину для общественного гнева, и рома, как правило, становятся первыми кандидатами на роль главных виновников. Вместо того чтобы заниматься ловлей рыбы в мутной воде, политикам на местном и национальном уровне следует выступать в защиту принципов недопущения дискриминации и призывать к уважению всех без исключения людей, независимо от их происхождения и положения. И, по меньшей мере, воздерживаться от негативных высказываний в адрес рома.

Я ощущаю острую необходимость распространять в Европе информацию об истории народа рома, так как это поможет людям понять, что пришлось пережить рома в прошлом. В фашистской Германии всего нескольким тысячам представителей этой этнической группы удалось выжить в концлагерях и избежать казни.

Уцелевшим нелегко было строить свою жизнь с чистого листа — ведь они потеряли большинство своих родственников и близких, лишились всего имущества, которое было уничтожено или конфисковано властями. Здоровье многих из них было безвозвратно загублено. Некоторые рома годами пытались добиться компенсаций, но в ответ неизменно получали отказ. Важно отметить, что в ходе Нюрнбергского процесса массовые убийства представителей этого народа вообще не рассматривались. Геноцид рома — «самударипен», или «пораймос» — в Европе практически не обсуждался.

В этой главе я также ссылаюсь на шведскую защитницу прав народа рома Катарину Тайкон (*Katarina Taikon*), которая не устает повторять, что данный вопрос относится к сфере соблюдения прав человека. Она подчеркивает, что рома требуют не привилегий, а тех же прав, которыми обладают все остальные. «Мы требуем того же уровня правовой защиты от любых проявлений агрессии, который предоставляется остальным гражданам. Мы также требуем, чтобы страдания целых поколений рома, которые были лишены возможности жить в достойных условиях и получить образование, претерпевали унижения и дискриминацию со стороны государства и местных властей, были признаны и должным образом компенсированы».

В главе «Иммиграционная политика и политика предоставления убежища» отмечается неспособность европейских государств согласовать общий подход к вопросу миграции. Некоторые страны в силу географического положения сталкиваются с притоком огромного количества мигрантов, а другие европейские государства не хотят нести свою долю расходов. Одним из последствий такой проблемы стал сбой в системе предоставления убежища в Греции — что, впрочем, не помешало другим европейским странам и дальше направлять беженцев в Афины, ссылаясь на устаревший регламент «Дублин II», который Страсбургский суд в январе 2011 г. признал противоречащим

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Государства сосредоточились на мерах, препятствующих въезду, и теперь и беженцам, и экономическим мигрантам стало труднее пересечь европейские границы. Несмотря на это, мужчины, женщины и дети не оставляют попыток эмигрировать в Европу — за последние несколько лет тысячи человек утонули в Средиземном море. Европа же на эти трагедии почти не отреагировала.

Теперь основная задача патрульных катеров, курсирующих вдоль южного европейского побережья, состоит в том, чтобы перехватывать мигрантов из африканских стран и отправлять их домой. Авиакомпаниям приходится отказывать в обслуживании пассажирам, которые по прибытии могут не получить разрешения на въезд. Суть в том, что такая технократическая политика подрывает международные стандарты, касающиеся права на убежище. Люди, нуждающиеся в убежище, даже не могут добраться до места, где они могут официально его запросить. Среди тех, кого не пустили в Европу, были лица, чья свобода или жизнь находились под угрозой. Такие действия наносят серьезный ущерб принципам соблюдения прав человека.

Те, кто, несмотря на все препятствия, все-таки пробивается в европейские страны, сталкиваются с новыми проблемами. Нелегальные мигранты, у которых нет необходимых документов, объявляются «незаконными», а в некоторых странах даже несут уголовную ответственность и часто помещаются под стражу. Разумеется, государства должны охранять свои границы и принимать решение о том, кому можно предоставить право доступа в страну и проживания в ней. Тем не менее, существуют согласованные международные стандарты, которые должны соблюдаться, и, как минимум, необходимо обеспечить право просить убежища с последующим справедливым рассмотрением дела.

Очевидно, не все понимают или принимают тот факт, что права человека распространяются и на нелегальных мигрантов. Каждый человек, независимо от своего юридического статуса,

имеет право на начальное и среднее образование, экстренную медицинскую помощь, достойные условия труда и уважение к своей частной и семейной жизни. Однако вследствие своего неопределенного правового положения нелегальные мигранты подвергаются насилию, а при нарушении их прав чиновниками, работодателями или арендодателями защитить эти права зачастую бывает очень сложно.

В главе, посвященной мерам защиты против гомофобии и трансфобии, рассказывается о том, что лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендеры (ЛГБТ) на протяжении нескольких поколений подвергались издевательствам со стороны экстремистов. В фашистской Германии по причине нетрадиционной сексуальной ориентации было арестовано около ста тысяч человек и более десяти тысяч оказались в концлагерях. С горьким сожалением приходится наблюдать, как некоторые из старых фашистских высказываний в адрес гомосексуалистов и лесбиянок вновь звучат в Европе.

В действительности проблема состоит не в сексуальной ориентации конкретного человека, а в том, как на нее реагирует общество. Многие люди по тем или иным психологическим причинам до сих пор очень агрессивно относятся к гомосексуалистам, лесбиянкам и трансгендерам.

Увы, некоторые духовные лидеры и наставники также открыто или молчаливо поддерживают дискриминацию по признаку сексуальной ориентации и гомофобию. Это еще больше препятствует изменению отношения к этой проблеме со стороны общественности, столь необходимому во многих странах.

Речь идет о правах человека. Нужно бороться с преступлениями на почве ненависти и языком вражды, защищать свободу выражения мнения, право на объединение и мирные собрания (например, проведение гей-парадов), подтверждать на практике право на предоставление убежища, не допускать дискриминации при приеме на работу, оказании услуг образования

и здравоохранения, а также уважать неприкосновенность частной и семейной жизни.

В Европе проживает более 80 миллионов людей с ограниченными возможностями. В главе «Права людей с ограниченными возможностями» подчеркивается, что их права закреплены в международных договорах, касающихся прав человека, в том числе в важнейшей конвенции ООН, принятой в 2006 г. Однако они пока реализуются далеко не полностью, а их практическое воплощение происходит очень медленно. Необходимо изменить отношение к людям с ограниченными возможностями: требуется не благотворительный подход, а действия, основанные на соблюдении их прав.

В последние годы был достигнут определенный прогресс — отчасти благодаря принятию в 2006 г. Конвенции ООН о правах инвалидов и Плана действий Совета Европы — однако на данный момент политические меры, предпринимаемые в отношении людей с ограниченными возможностями, касаются исключительно вопросов стационарного ухода, медицинской реабилитации и социальных гарантий. В основе подобной политики лежит представление о людях с ограниченными возможностями как о жертвах, а не как о лицах, которые могут и имеют право быть активными гражданами.

Главная идея состоит в предоставлении всем равных возможностей — общество должно быть открыто для каждого. Поэтому необходимо заранее принять меры, содействующие интеграции людей с ограниченными возможностями в общественную жизнь. Например, незрячие, глухие или передвигающиеся на инвалидных колясках дети должны посещать ту школу, которую захотят.

Люди с ограниченными умственными способностями до сих пор подвергаются насмешкам и вытесняются из общества. Их мнением редко интересуются и почти не прислушиваются к нему. Многие из них до сих пор содержатся в учреждениях устаревшего типа и терпят бесчеловечное обращение. Попытки обеспечить

для них жилье и другие необходимые услуги внутри общества встречают на своем пути массу препятствий, что сильно тормозит процесс.

Важно, чтобы люди с ограниченными возможностями могли участвовать в принятии всех решений, касающихся их жизни, — как на уровне отдельных лиц, так и на уровне представляющих их организаций. В этой сфере особое значение приобретают понятия «участие в жизни общества» и «предоставление возможностей». Людям, страдающим психическими заболеваниями и нарушениями умственной деятельности, до сих пор не всегда позволяют принимать самостоятельные решения. Даже при рассмотрении важных вопросов их дееспособность ограничивается или игнорируется.

Между лишением людей с ограниченными возможностями права принимать решения, касающиеся их собственной жизни, и предоставлением «доступа к поддержке» существует большая разница. В первом случае люди с ограниченными возможностями воспринимаются как объекты лечения, благотворительности и страха. Во втором они оказываются в центре принятия решений, при этом обеспечивается уважение к их самостоятельности, а сами они воспринимаются как субъекты, наделенные полным спектром прав.

Следующая глава, «Гендерные права», могла бы охватить множество разных тем, но посвящена она трем систематически повторяющимся видам несправедливости по отношению к женщинам: недостаточному представительству в политических органах, дискриминации на рынке занятости, в том числе разнице в оплате труда мужчин и женщин, и физическому насилию.

В различных европейских странах степень участия женщин в политической деятельности сильно варьируется. Лучше всего дела обстоят в Испании и в странах Северной Европы. Их пример показывает, что искреннее поощрение назначения женщин на ответственные посты помогает выровнять гендерный баланс.

Несмотря на такой положительный опыт, в некоторых странах все еще говорят о том, что женщины якобы не интересуются политикой и не нуждаются в непосредственном представлении своих интересов. Однако причина, скорее всего, в том, что политики-мужчины не заинтересованы в смене статус-кво и стремятся сохранить свою власть.

Та же тенденция наблюдается и на рынке занятости: ничто не может служить оправданием разницы в оплате труда мужчин и женщин, выполняющих одинаковую или аналогичную работу. Более того, женщинам по-прежнему сложно бывает добиться назначения на более высокие должности, а та работа, которую, в основном, выполняют женщины, как правило, оплачивается хуже, чем та, на которой заняты преимущественно мужчины. Несмотря на то, что некоторые из этих стереотипов сегодня постепенно исчезают, — не в последнюю очередь благодаря развитию системы образования, — необходимость переоценки неотъемлемой значимости некоторых профессий, относящихся, например, к сферам здравоохранения, ухода за детьми и образования, не теряет актуальности.

В некоторых частях Европы насилие над женщинами по-прежнему считается «личным делом каждого», что абсолютно недопустимо. Насилие от руки домашних сегодня представляет собой одну из проблем в сфере соблюдения прав человека, и органы власти должны принимать меры по предотвращению подобных преступлений и наказанию виновных. Сексуальное насилие должно признаваться очень серьезным нарушением прав человека. Тот факт, что случаи такого насилия зачастую скрываются, — не повод их игнорировать. Напротив, защита женщин от подобной угрозы должна стать политическим приоритетом. Самый первый шаг к этому состоит в том, чтобы выяснить, почему по делам о насилии, переданным в суд, так редко выносятся обвинительные приговоры, и принять меры для исправления этой ситуации.

Дети составляют достаточно большую часть населения и во многих смыслах являются будущим нашего общества. Однако их проблемам на политическом уровне редко уделяется искреннее внимание. Таков лейтмотив главы «Права ребенка». Должность министра по делам несовершеннолетних часто считается несерьезной, и его обычно не допускают в высшие эшелоны власти. Проблемы детей зачастую воспринимаются как незначительные и не имеющие политической важности.

Для начала я подчеркиваю, как важно применять Конвенцию ООН о правах ребенка, ратифицированную всеми европейскими государствами. Принятие Конвенции, несомненно, помогло многого добиться в сфере защиты прав детей, но есть ряд проблем, которые до сих пор требуют вмешательства. Одна из них связана с принципом учета интересов детей при принятии касающихся их решений. Для этого, в свою очередь, необходимо, чтобы дети могли выражать свое мнение и чтобы оно воспринималось всерьез.

Сексуальное насилие над детьми по-прежнему остается распространенным явлением, а в нескольких европейских странах разрешены телесные наказания. Я убежден, что такое обращение с детьми наносит ущерб их физическому состоянию, является признаком неуважения к их достоинству и снижает их самооценку. Всю глубину этой травмы выразил польский детский врач, писатель и педагог Януш Корчак (*Janusz Korczak*), однажды сказавший: «В мире творится много ужасного, но хуже всего, когда ребенок боится своего отца, матери или учителя».

Детей с ограниченными возможностями традиционно помещали в специализированные учреждения. Эта политика меняется, в том числе и в бывших коммунистических странах. Процесс деинституционализации должен продолжаться, однако его следует осуществлять с осторожностью и только с учетом интересов каждого ребенка. То же касается учреждений, куда помещают детей, лишившихся родителей, и детей из неблагополучных семей. Необходимо продумать подходящие

альтернативы, чтобы дети находились в семейной обстановке и чтобы пережитая ими трагедия не усугублялась новыми отрицательными эмоциями.

Я предлагаю применять тот же подход и в отношении несовершеннолетних, совершивших преступления. Во время поездок по различным европейским странам я встречался с малолетними заключенными в исправительных учреждениях и местах содержания под стражей. Многие из них страдали от недостатка внимания и от насилия в своих родных семьях и не получали поддержки от общества. Понять причины детской агрессии и серьезных преступлений, совершенных детьми, не значит поощрять подобное поведение. Такое понимание, скорее, подтверждает тот факт, что решать проблему нужно на ранней стадии, не дожидаясь ее последствий, и что наказание в виде лишения свободы не является выходом.

В результате экономического кризиса усугубилась проблема детской бедности. Примерно четверть всех несовершеннолетних в Юго-Восточной Европе и бывших коммунистических странах живет в нищете, да и в более богатых странах все больше детей растут в малообеспеченных семьях. Эта глубокая проблема затрагивает большое количество детей и имеет далеко идущие негативные последствия.

Глава «Социально-экономические права» охватывает широкий круг вопросов. В ней говорится о том, что в Европе существуют многочисленные группы, представляющие бедные и маргинализированные слои населения, которые имеют слишком мало влияния и возможностей для того, чтобы их голос был услышан. Политические партии и правящая элита нередко игнорируют интересы таких людей, которые и сами не склонны доверять властям.

Исследования показали, что малообеспеченные люди чаще других становятся жертвами преступлений и не верят в то, что полиция окажет им помощь. Когда они сами совершают

преступление или подозреваются в его совершении, в суде они также нередко оказываются в невыгодном положении по сравнению с теми, кто может себе позволить нанять опытных адвокатов. В исправительных учреждениях бедные составляют большинство.

Одна из социальных категорий, пострадавших от экономического кризиса, — пожилые люди. Их потребности и права зачастую не принимают во внимание, а иногда и вовсе отрицают. Престарелые также часто являются жертвами широко распространенного стереотипа о том, что в современном обществе они бесполезны, поскольку ведут непродуктивный образ жизни.

Исследования показывают, что между уважением к правам человека и степенью равноправия в обществе существует тесная связь. Общество, основанное на равноправии и соблюдении прав, выгодно для всех, а не только для наиболее уязвимых его членов. В равноправном обществе отмечается меньше психических и других заболеваний, и средняя продолжительность жизни там выше, чем в обществах, где существует неравенство. Фактические данные о социальных проблемах и уровне преступности говорят о том, что даже (или особенно) в самых процветающих обществах неравноправие приводит к нестабильности, а это отрицательно влияет на всех.

Кроме того, в эту главу я включил статьи, посвященные праву на здоровье (в контексте ВИЧ/СПИДа) и праву на жилище, а также повествующие о том, что наши социально-экономические права могут быть нарушены вследствие изменения климата. Многие уже сегодня в своей повседневной жизни сталкиваются с последствиями глобального потепления: опустыниванием, засухами, наводнением и циклонами. Это ставит под угрозу основные права, такие как право на жизнь, здоровье, пищу, воду, жилище и собственность.

Глава заканчивается статьей о важности практического воплощения социальных прав. Только треть стран продемонстрировала искреннее стремление к реализации социально-экономических прав путем принятия процедуры подачи коллективных

жалоб, разработанной в 1995 г. Профсоюзам, объединениям работодателей и прочим организациям в рамках гражданского общества стоит распространять в своей среде информацию об этом важном механизме и о положениях Европейской социальной хартии.

Парламентам и правительствам недостаточно просто ратифицировать международные договоры и принимать законы о защите прав человека. Эти договоры и законы должны найти свое практическое применение. Некомпетентность, коррупция и вмешательство политиков в систему правосудия подрывают принцип верховенства права и лишают людей их прав. Такие проблемы до сих пор существуют в Европе — об этом я рассказываю в главе «Полиция, суды и исправительные учреждения».

Пытки, жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение до сих пор имеют место. Подобные нарушения прав человека зафиксированы в нескольких странах — чаще всего это происходит при задержании, препровождении в отделение полиции или в ходе допросов. Такие изощренные методы, как электрошокеры и имитация утопления, теперь сменились жестокими избиениями, издевательствами и угрозами.

К сожалению, правительства европейских стран также принимали решения о депортации мигрантов на родину, несмотря на то, что там они подвергались высокому риску преследования и пыток.

К достижениям можно отнести тот факт, что в Европе уже почти повсеместно не применяется смертная казнь. Россия в настоящий момент официально не отменила эту меру наказания, но уже более десяти лет соблюдает мораторий. Единственное исключение на европейской территории составляет государство, не являющееся членом Совета Европы: Беларусь. В этой стране до сих пор выносятся и приводятся в исполнение смертные приговоры.

Некоторые заказные убийства независимых журналистов, омбудсменов и других активистов не были должным образом расследованы. В ряде случаев были установлены личности наемных убийц, но заказчики этих преступлений так и не предстали перед судом. Убедительных ответов на вопросы относительно тщательности проведения следственных действий не последовало.

Многие жалобы, направляемые в Европейский суд по правам человека, связаны с затянутостью бюрократических процедур и невыполнением решений Суда государствами — членами Совета Европы. Во многих странах даже национальные суды не функционируют на надлежащем уровне, а на территории бывшего коммунистического пространства формирование понастоящему независимой и компетентной судебной системы происходит очень медленно. Коррупция и вмешательство политических интересов в отправление правосудия подрывают доверие общественности к судам.

В некоторых государствах даже за мелкие правонарушения выносятся чрезвычайно суровые приговоры. Кроме того, условия содержания в местах лишения и ограничения свободы часто бывают невыносимыми и унижающими человеческое достоинство. Почти повсеместно в Европе мне приходилось видеть переполненные исправительные учреждения, в которых уделяется очень мало внимания лечению психических заболеваний и реабилитации вышедших на свободу заключенных, в результате чего количество рецидивов увеличивается. И если бы не прекрасная работа Европейского комитета по предупреждению пыток (ЕКПП), ситуация была бы еще хуже.

Так называемая «война против терроризма» поставила перед Европой непростую задачу. Для предотвращения терактов и наказания виновных, разумеется, необходимы были эффективные и согласованные действия. В главе «Противодействие терроризму и соблюдение прав человека» я пишу о том, что основная ошибка, допущенная после терактов 11 сентября 2001 г.,

состояла не в стремлении принять ответные меры, а в выборе средств: с терроризмом нельзя бороться его же методами.

Правительства европейских стран хранили молчание или даже принимали участие в этой «войне», а тем временем открывались все новые шокирующие подробности о систематическом применении пыток, секретных тюрьмах, заключении на неопределенный срок без судебного приговора, казнях без суда и следствия и прочих серьезных нарушениях прав человека — все это во имя борьбы с терроризмом.

Такие действия были проявлением вопиющего неуважения к основным принципам правосудия, на которых основаны права человека, как то: защита от пыток, презумпция невиновности, запрет на лишение свободы без соблюдения процессуальных норм, право на справедливый суд, право на обжалование решения суда и право на возмещение ущерба. Такая политика нанесла большой вред международной системе соблюдения прав человека и при этом не смогла обеспечить безопасность тех, кого она была призвана защитить.

Я уверен, что правительства европейских стран должны инициировать открытое расследование нарушений. Совершенно необходимо, чтобы факты, связанные с выдачей подозреваемых и секретными тюрьмами, были установлены с помощью соответствующих демократических процедур. В этом отношении парламент Литовской Республики провел расследование, в ходе которого было выявлено, что служба государственной безопасности Литвы действительно сотрудничала с ЦРУ при подготовке места лишения свободы для лиц, подозреваемых в причастности к террористическим актам. В Польше прокуратура ведет следствие по сообщениям о случаях пыток в секретной тюрьме ЦРУ. Румынские же власти по-прежнему отрицают, что на территории государства содержались какие-либо заключенные по линии ЦРУ.

Очевидным препятствием для выявления фактов, а значит и для планирования мероприятий по предотвращению подобных ситуаций в будущем, является традиция

секретного взаимодействия служб безопасности различных стран. Европейские разведывательные ведомства опасаются, что, раскрыв информацию о прошлом сотрудничестве, они могут лишиться возможности регулярно обмениваться информацией со своими коллегами из США и других стран. И эти опасения, к сожалению, приводят к тому, что важнейшая информация о нарушениях прав человека остается сокрытой.

Из этого печального опыта напрашивается ряд выводов. Один из них указывает на необходимость внедрения эффективных методов демократического контроля над деятельностью служб безопасности. Нельзя позволять соответствующим ведомствам действовать без надзора и быть, как их иногда называют, «государством в государстве». Поведение Европы в отношении «войны против терроризма» указывает на применение двойных стандартов, некомпетентность и нечеткое понимание норм соблюдения прав человека.

Еще один вывод — необходимость осторожного использования технологий наблюдения, которые сейчас развиваются с невероятной скоростью. Применение новейшего оборудования может приносить пользу в борьбе против терроризма и организованной преступности, но ставит под вопрос право на частную жизнь. Каждый должен быть защищен от вторжения в свою личную жизнь, а также от несанкционированного сбора, хранения, распространения и использования персональных данных.

Выявление реальных фактов и правдивое изложение событий, связанных с нарушениями прав человека в прошлом, необходимы для восстановления верховенства права, привлечения к ответственности виновных, предоставления компенсаций жертвам и принятия мер по предотвращению подобных преступлений в будущем. Об этом идет речь в главе «Жестокие преступления прошлого».

Установление исторической правды имеет огромное значение и в долгосрочной перспективе, ведь жертвы этих

преступлений — люди, а не безликие цифры. Те, кто выжил после перенесенных испытаний, равно как и дети и внуки пострадавших, имеют право знать правду о случившемся и скорбеть, сохраняя чувство собственного достоинства. Необходимо защитить их право помнить и чтить память о прошлом.

Примирение с историческим прошлым всегда играло важную роль в жизни человечества. Тем не менее, особое значение этот процесс приобретает в тех случаях, когда происходят массовые казни и серьезные нарушения прав человека. Пренебрежение подобными преступлениями чревато серьезными последствиями. Если эти преступления в течение долгого времени остаются безнаказанными, или же если отрицается сам факт их совершения (в особенности если это происходит на протяжении жизни нескольких поколений), у их жертв и тех, кто ассоциирует себя с ними, неизбежно возникает чувство горечи и обиды. Это, в свою очередь, отравляет взаимоотношения между людьми, которых во времена совершения этих преступлений даже не было свете.

Исторические сведения о массовых зверствах в ряде случаев были крайне противоречивыми, а иногда глубоко уязвляли национальную гордость. Правдивая или искаженная информация становилась инструментом пропаганды в соперничестве между государствами или политическими партиями, в то время как истина замалчивалась и становилась заложницей соперников.

Однобокие трактовки или искажение фактов приводят к дискриминации в отношении меньшинств, ксенофобии и даже возобновлению конфликтов. Вину за проступки предков — реальные или вымышленные — нельзя возлагать на новые поколения. Главное — это искреннее стремление выяснить правду, готовность вести сдержанные дискуссии с учетом имеющихся фактов и осознание того, что различные точки зрения на историческое прошлое имеют право на существование. Лишь в этом случае можно надеяться на то, что будут сделаны правильные выводы.

Предназначение журналистики состоит не в том, чтобы угрожать властям или являться рупором правительств. Напротив — в главе «Свобода СМИ и право на демонстрации» я пишу о том, что средства массовой информации играют другую, важную роль «общественного надзорного органа»: СМИ информируют аудиторию об актуальных событиях в жизни общества, даже если такая информация может поставить кого-то в неловкое положение.

За последние несколько лет ряд ведущих и широко известных репортеров, занимающихся журналистскими расследованиями, не только потеряли свои источники, вынужденные молчать из страха, но и сами пали жертвой крайне жестоких преследований и заказных убийств — таких как убийства Гранта Динка (*Hrant Dink*) в Турции, Георгия Гонгадзе в Украине, Эльмара Гусейнова в Азербайджане и Анны Политковской в России. Необходимо приложить все усилия для того, чтобы задержать и привлечь к ответственности не только непосредственных исполнителей, но и заказчиков этих убийств.

Серьезное влияние на информационную культуру оказывает отношение властей к журналистам, запрашивающим у правительства сведения разного рода, в том числе конфиденциальные. Средства массовой информации имеют законное право требовать у правительства отчета о его действиях и решениях. СМИ играют жизненно важную роль в обеспечении права граждан страны знать, какие шаги предпринимают от их имени выбранные ими руководители, и в осуществлении должного контроля за действиями властей. Таким образом, свободный доступ к правительственным данным является одним из наиболее важных принципов демократии.

В некоторых странах Европы диффамация по-прежнему уголовно наказуема, и это представляет собой серьезную проблему. Существуют законы, согласно которым высказывание либо публикация правдивых или ложных сведений или мнений, которые оскорбляют какое-либо лицо или наносят вред его репутации,

является уголовным преступлением. Само существование подобных законов может вызывать у журналистов страх, вынуждающий их прибегать к нежелательной самоцензуре.

Порядок распределения теле- и радиочастот — это проверка, которую удастся пройти не всем странам. Государственные органы, принимающие решения в этой сфере, должны действовать на основе утвержденных, объективных критериев, не допуская дискриминации кандидатов, не разделяющих взгляды власти.

СМИ, финансируемые из государственного бюджета, должны осуществлять свою деятельность беспристрастно и в интересах всего населения. Они могут выполнять функцию необходимого противовеса развлекательным СМИ, работающим по законам бизнеса. «Государственные» СМИ, которые зачастую финансируются за счет средств налогоплательщиков или из прочих государственных источников, никогда не должны использоваться в качестве инструментов пропаганды власть имущих. Независимость и беспристрастность таких СМИ имеют огромное значение и должны защищаться посредством утверждения принципов и надлежащих процедур назначения их высшего руководства.

Журналисты — люди, и им тоже свойственно ошибаться. Некоторые из этих ошибок могут кого-то обидеть. Приходится заботиться о том, чтобы, с одной стороны, СМИ вели себя ответственно, а с другой — чтобы никакие меры контроля над их деятельностью не использовались ненадлежащим образом с целью повлиять на информационное содержимое. В данном отношении обнадеживающие результаты были получены в тех странах, где представители средств массовой информации разработали кодексы этики и собственные процедуры, обеспечивающие соблюдение профессиональных стандартов, например, посредством внедрения советов по делам печати или уполномоченных по правам прессы.

В этих странах уже сложилась практика работы средств массовой информации, укрепилось право на публикацию ответа, а население теперь лучше защищено от злоупотреблений в СМИ.

Однако есть и примеры того, как подобные методы не смогли обеспечить соблюдение журналистской этики — коммерческие интересы оказались сильнее. Эта проблема угрожает демократии в целом.

Последняя статья в этой главе касается препятствий, чинимых некоторыми местными и национальными (федеральными) органами власти с целью помешать проведению публичных демонстраций. Несмотря на то, что свобода собраний закреплена в международных договорах и в законодательстве отдельных стран, мне часто докладывали о случаях вмешательства полиции в ход мирных демонстраций.

Члены парламента, местные органы власти и политические деятели, а также омбудсмены, действующие на национальном и региональном уровнях, могут сделать многое для того, чтобы привить более глубокое уважение к принципам и стандартам соблюдения прав человека. Многие, хотя и не все из них, уже ведут деятельность в этом направлении. Об этом говорится в главе под названием «Участники правозащитной деятельности».

Парламенты принимают законы, ратифицируют международные договоры, утверждают государственный бюджет, определяют основные стратегические задачи и планы действий, а также осуществляют надзор за деятельностью исполнительной власти. Очевидно, что они играют важную роль в обеспечении прав человека. Однако их потенциал далеко не всегда реализуется в полной мере.

Местные и региональные политические структуры также имеют большое значение для защиты и обеспечения прав человека. Во многих государствах ключевые решения, касающиеся социального обеспечения, образования и здравоохранения, по крайней мере отчасти, принимаются на местном уровне. При этом есть риск того, что местные органы власти не полностью информированы о характере существующих соглашений в области защиты прав человека, которые центральное

правительство обязалось соблюдать, и о вытекающих из них последствиях. Децентрализация власти и расширение полномочий местных органов управления должны способствовать укреплению, продвижению и защите прав человека, а не ослаблять внимание к этому вопросу.

Во всех европейских государствах уже существуют учреждения, принимающие жалобы от населения и наблюдающие за обеспечением справедливости в обществе. Помимо всего прочего, в их компетенцию входит рассмотрение случаев злоупотребления полномочиями, предположительно допущенного органами власти. Эти учреждения имеют различные наименования и разный объем ответственности, но все они играют важную роль квазигосударственных механизмов защиты прав человека. К сожалению, в результате экономического кризиса бюджеты этих организаций были урезаны — как раз в тот момент, когда их финансирование было особенно необходимо.

Весьма значимыми для повышения уважения к правам человека остаются неправительственные субъекты гражданского общества. Однако организации, работающие в сфере обеспечения прав человека — особенно те, которые выявляют случаи нарушения таких прав и сообщают о них, — не всегда находят поддержку властей. Некоторые из них даже подвергались гонениям, в результате чего стали появляться инициативы, имеющие целью защитить правозащитников.

Когда в 1998 г. была принята декларация ООН о защите подобных организаций, тогдашний Генеральный секретарь Кофи Аннан высказал очевидную, но от этого не менее важную мысль: «Когда нарушаются права правозащитников, под угрозой оказываются и наши права, и все мы подвергаемся опасности».

Одним из ведущих защитников прав человека нашего времени был Андрей Сахаров. Даже находясь в ссылке и будучи отрезанным от мира в квартирке в закрытом городе Горьком, он продолжал писать прошения за политзаключенных Советского Союза и других стран. Он подал русскому народу и всему

миру пример нравственной стойкости и указал путь, который не теряет своей актуальности и по сей день.

Если рассматривать ситуацию с позиции грамотного правозащитника, следует обратить внимание не только на то, как государство соблюдает стандарты, но и то, какие меры оно принимает для защиты и осуществления прав человека. Необходимы систематические, продуманные действия — такова основная мысль главы «Систематические меры по осуществлению прав человека».

Результат не всегда можно получить немедленно, а соблюдение многих прав зависит также и от наличия финансовых средств и специалистов. Однако постепенно приходит осознание того, что права человека можно обеспечить исключительно за счет последовательной политики «институционального строительства» и программ, направленных, например, на развитие независимой и компетентной судебной системы, подготовку профессиональной полиции, уважающей и соблюдающей закон, регулярный пересмотр правовых норм и поддержку независимых неправительственных групп активистов, осуществляющих постоянный надзор за реализацией таких программ. Другими словами, необходима системная, комплексная и продуманная методика.

Важно, чтобы в каждой стране был разработан собственный план для действенной реализации прав человека. Такое системное планирование должно быть основано на консультациях с участием неправительственных групп и активистов и включать комплексы мероприятий на региональном и муниципальном уровне.

Первым шагом должно стать изучение текущей ситуации с целью выявления существующих проблем. Данные для такого анализа обычно могут предоставить неправительственные организации и омбудсмены, работающие в конкретной стране, а также международные учреждения, СМИ и различные

экспертные органы. Информацию необходимо сопоставить и структурировать, чтобы на нее можно было опираться при дальнейшем планировании.

Второй шаг — составление плана действий или стратегии, в которых необходимо изложить основные проблемы в области защиты прав человека и соответствующие меры для борьбы с этими проблемами.

Затем следуют два главнейших этапа — исполнение и оценка результатов.

Одним из ключевых аспектов плана действий должно быть информирование общественности о правах человека. Каждый должен знать свои права и уметь добиваться их соблюдения — это одно из основных условий осуществления указанных прав. Однако до сих пор в большинстве стран в школах на всех уровнях вопросам прав человека не уделяется должного внимания. Кроме того, необходимо более активно заботиться о том, чтобы такие профессиональные группы, как полицейские, судьи, учителя, социальные работники и журналисты, получали серьезное образование и подготовку в правозащитной сфере. Для того чтобы воплотить политическую риторику в жизнь, необходимо привить культуру соблюдения прав человека и заботиться об их защите и укреплении.

В последней главе, которая называется «Правозащитная деятельность на международном уровне», я рассказываю о том, что государство и во внешних связях должно придерживаться ценностей, закрепленных в международных договорах о правах человека. Устав ООН гласит, что защита прав человека является предметом заботы и ответственности не только каждой отдельной страны, но и международного сообщества в целом. Этот принцип установлен также различными международными и региональными договорами в этой сфере, а в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод предусмотрена возможность подачи межгосударственных жалоб.

Существует убедительный, принципиальный довод, подтверждающий необходимость участия в решении проблем, связанных с правами человека, за пределами своей страны. Угнетенные люди, которых заставляют молчать и которые не могут сами защитить свои права, должны иметь надежду на поддержку и защиту со стороны других обществ. Я встречался с теми, кто находился в подобных ситуациях, и они говорили о том, насколько важно им знать, что население или органы власти в других странах обеспокоены их судьбой и будут принимать меры для их защиты.

Однако если государство затрагивает вопрос прав человека на международном уровне или в двусторонних переговорах, это часто вызывает неоднозначную реакцию и даже может быть воспринято как провокация. Отчасти это связано с тем, что само понятие прав человека включает и нравственный аспект: тот, кто нарушил общепринятые нормы, не просто совершил ошибку — его считают повинным в недопустимых, неэтичных действиях.

Поэтому так важно, критикуя другие государства, быть искренними и последовательными.

Необходимо выявлять те области, которым следует уделить больше внимания — и я попытался сделать это в отдельных статьях, включенных в сборник. Моя основная цель — предложить способы борьбы с недостатками, существующими сегодня в Европе, и высказать практические рекомендации, которые, я надеюсь, послужат основой для конструктивного обсуждения.

В ходе своей работы я встречался со многими людьми, для которых концепция защиты прав человека — символ надежды. Некоторые из них сами были жертвами нарушения прав человека или являются родственниками жертв. Для них Всеобщая декларация и Европейская конвенция имеют огромное значение.

Осведомленность об этой проблеме растет. Я встречался с активистами, представляющими гражданское общество, омбудсменами, журналистами, юристами, учителями, социальными

работниками и людьми других профессий, посвятившими себя тому, чтобы сделать этот мир чуточку лучше. Стандарты обеспечения прав человека они считают ключевым инструментом в этом деле.

Я также разговаривал с известными политиками и государственными деятелями, которые серьезно относятся к обязательству соблюдать права человека, даже если это ставит их в сложное положение.

Концепция прав человека, родившаяся из пепла Второй мировой войны, не теряет своей актуальности и сегодня. На этом пути было много успехов, но и много досадных неудач. Эта концепция выражает идеал, который отнюдь не является недостижимым. Она устанавливает основополагающие ценности и стандарты, которые необходимо соблюдать, чтобы наше общество — и в Европе, и во всем мире — стало мирным, порядочным и справедливым.

Томас Хаммарберг

Страсбург, 1 апреля 2011 г.

Благодарности

Помощь в составлении статей для этого сборника мне оказали Мэгги Берн (Maggie Beirne) и Марго Пикен (Margo Picken). Их советы, касающиеся как содержания, так и стиля статей, оказались чрезвычайно ценными, и я благодарен им обоим.

Как всегда, мне оказали поддержку двое моих ближайших коллег из Управления Комиссара по правам человека, Изиль Гаше (Isil Gachet) и Сандра Феррейра (Sandra Ferreira). Без их помощи мои достижения были бы значительно скромнее.



Глава 1. Ксенофобия и самоидентификация

В Европе до сих пор не побеждены расизм, ксенофобия, исламофобия, антисемитизм, гомофобия, трансфобия и прочие фобии по отношению к тем, кто так или иначе отличается от остальных. Меньшинства страдают от враждебных высказываний, насилия и систематической дискриминации. Ведущие политические партии и прочие представители большинства зачастую реагируют на эту проблему вяло и неоднозначно, уступая политическую инициативу экстремистам и тем самым, к сожалению, как бы признавая их убеждения правомерными. Эта ситуация таит в себе большую опасность.

Фотография © Фотобанк Shutterstock

Уважение к другим

В Европе до сих пор не побеждены расизм, ксенофобия, исламофобия, ненависть к народу рома, антисемитизм, гомофобия, трансфобия и прочие фобии по отношению к тем, кто так или иначе отличается от остальных. Нынешний экономический кризис только питает и усугубляет эту нетерпимость. Экстремистские партии и группировки становятся все активнее и представляют все большую угрозу, вербуя в свои ряды недовольных, среди которых не последнее место занимают молодые безработные мужчины.

Меньшинства страдают от враждебных высказываний, насилия и систематической дискриминации. Ведущие политические партии и прочие представители большинства зачастую реагируют на эту проблему вяло и неоднозначно, уступая политическую инициативу экстремистам и тем самым, к сожалению, как бы признавая их лозунги правомерными.

Эта ситуация таит в себе большую опасность. Совершенно необходимо четко указать на неприемлемость подобной ненависти и дискриминации. Не менее важно также проанализировать и устранить глубинные причины страха и смятения, которые экстремисты используют в своих целях.

Во многих европейских странах одним из важных факторов, естественно, остается риск роста безработицы. Увеличение масштабов международной миграции и «электронная революция» лишь усугубляют ощущение незащищенности у многих людей. Последствия глобализации трудно оценить в полном объеме. Судя по всему, все больше людей испытывают потребность в том, чтобы определить свое «я» в столь быстро меняющемся мире — иногда это «я» утверждает себя агрессивно.

Президент Франции Николя Саркози инициировал обсуждение национальной самобытности Франции на уровне всей страны. В других европейских государствах тоже звучат призывы к определению самобытности. Конечно, подобные дискуссии могут принести большую пользу, если только не сведутся к тому, чтобы отстаивать один единый облик страны в ущерб другим.

Подход, основанный только на выявлении «своих» и, соответственно, исключении всех остальных, может создать проблемы.

Авторитетный историк Тони Джадт (*Tony Judt*) написал об этом в своей книге «Шале памяти» (*The Memory Chalet*):

«„Датчанин“ или „итальянец“, „американец“ или „европеец“ — это будет уже не самоопределение, а отказ от принятия в свой круг и упрек в адрес тех, кто так или иначе отличается от выбранных характеристик. Государство не просто не исчезнет — по-видимому, оно постепенно будет набирать силу: привилегии для граждан и защита прав резидентов с видом на жительство станут политическими козырями. Нетерпимые демагоги будут требовать прохождения «проверок» общего уровня знаний, языковых навыков, поведения, чтобы определить, заслуживают ли несчастные иммигранты права называть себя британцами, голландцами или французами. Это уже происходит. В „дивном новом мире“ нам будет не хватать толерантных людей и маргиналов — тех, кого называют „крайними“...»

Европа, несмотря на свой печальный опыт дискриминации и притеснения меньшинств и уязвимых групп людей, всегда по самой своей сути была плюралистическим, многоликим сообществом и пользовалась всеми проистекающими отсюда преимуществами. От сохранения нашей способности вести друг с другом конструктивный диалог, несомненно, во многом зависит будущее Европы. Поликультурный характер общества — это ценность, которую необходимо активно защищать.

В то же время следует избегать приравнивания «поликультурности» к сегрегации и созданию параллельно существующих не связанных друг с другом сообществ. По-видимому, подобные определения вводятся с целью проведения политики ассимиляции — принятия одного единого облика государства.

Я бы порекомендовал всем участникам дискуссии о национальной самоидентификации прочитать (или перечитать) книгу профессора Амартии Сена (*Amartya Sen*) «Самоидентификация

и насилие» (*Identity and violence*), которая имеет самое непосредственное отношение к предмету обсуждения.

Сен отмечает, что мы все чаще воспринимаем мир как всепланетную федерацию религий или цивилизаций, упуская из виду множество других признаков самоидентификации человека. Он оспаривает предположение о том, что всех людей можно разделить на группы, следуя единой общей системе признаков.

Разумеется, он прав. На самом деле каждый из нас входит в целый ряд различных групп не только по признаку своей национальности, гражданства или вероисповедания, но и в силу своей принадлежности к определенной местности, пола, сексуальной ориентации, родительского статуса, языка, образования, профессии, положения в обществе, политических убеждений, возраста, состояния здоровья, интересов, членства в различных организациях и многих других отличительных характеристик.

Относительную важность самоидентификации или принадлежности к конкретной группе может определить только сам человек. Для некоторых гражданство или вероисповедание могут иметь первостепенное значение, но многие придерживаются иного мнения.

По опыту мы знаем, что навязывание государством или другим органом власти одного якобы единого самоопределения — например, основанного на принадлежности к какой-либо цивилизации или религии — создает предпосылки для столкновений между различными группами и может усиливать это противостояние.

Сен подчеркивает, что привитие только одной группе людей чувства общности на основе определенного признака может стать мощным орудием побуждения к жестокости против других групп. Солидарность внутри одной группы может сеять раздоры между группами, как это часто и происходит.

Какие конкретные задачи ставит перед национальной политикой в сфере прав человека необходимость проявлять уважение к остальным?

- Государства должны активно пропагандировать основополагающие принципы плюрализма, терпимости и открытости, на которых и основана демократия.
- Руководствуясь этими основными ценностями, государства должны с большей готовностью признавать многообразие общества и принимать соответствующие меры, с тем чтобы позволить представителям существующих меньшинств определять и выражать свое собственное «я», а также поддерживать их стремление к самоидентификации.
- Следует создать механизмы консультаций на государственном, региональном и местном уровнях. Эти механизмы позволят начать и поддерживать открытый, честный и постоянный диалог, основанный на институциональном подходе, с представителями всех недоминирующих групп, к которым относятся и меньшинства. Правовой статус таких консультативных органов должен быть четко определен, в них должен быть представлен весь спектр мнений.
- Для того чтобы избежать расширения пропасти между различными группами, усугубления неравенства и несправедливости, совершенно необходимо обеспечить защиту социальных прав. Меньшинства страдают из-за неравенства в обществе больше, чем остальные; более того, их часто объявляют главными виновниками в ситуациях, когда другие слои населения ощущают отчуждение или разочарование.
- Необходимы практические меры, позволяющие бороться с прямой и косвенной дискриминацией при приеме на работу в государственные и частные организации. Следует активнее стремиться к привлечению представителей меньшинств на работу в такие ключевые сферы, как образование и охрана правопорядка, а также на руководящие должности в политике.
- Следует уделять больше внимания роли школьного образования в привитии толерантности и взаимоуважения между различными слоями общества. Необходимо избегать сегрегации на этапах начального и среднего образования

и обеспечить совместное обучение представителей различных социальных групп. В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка воспитание уважения к другим должно быть включено в школьную программу.

- Права человека должны быть краеугольным камнем в миграционной политике.
- Следует прекратить враждебные высказывания и дискриминацию любого рода. Особое внимание стоит уделить маргинализации народа рома (см. отдельную главу, посвященную этой теме). Проблемы, с которыми сталкиваются рома, возмутительны — они указывают на то, что правительства европейских стран не воспринимают всерьез необходимость защищать права каждого человека. В качестве первого шага необходимо официально признать нарушения прав этого народа в прошлом и принести извинения.
- Следует принять всеобъемлющие законы, направленные против дискриминации, и учредить надзорные органы с целью обеспечения равноправия всех членов общества.
- Необходимо сообщать обо всех достижениях в сфере обеспечения равноправия. Следует подчеркнуть, что все мы зависим друг от друга, в том числе и от мигрантов.

Важно позволить различным группам интегрироваться в общество и со временем показать, какой вклад в общую палитру может внести их культура и они сами. Необходимо поощрять любознательность и открытость в противовес страху и подозрительности, а также пропагандировать позитивное и активное восприятие будущего.

Исламофобия

Проведение в Швейцарии референдума о запрете на строительство минаретов оказалось отнюдь не исключительным явлением: судя по результатам опросов общественного мнения в нескольких странах Европы, люди относятся к мусульманам и исламской культуре со страхом, подозрением и осуждением. Предубеждения против последователей ислама, как правило,

сочетаются с расизмом, не в последнюю очередь по отношению к выходцам из Турции, арабских стран и Южной Азии.

В своей повседневной жизни проживающие в Европе мусульмане постоянно сталкиваются с враждебностью. В ходе своих поездок по всему европейскому региону мне приходилось слышать сообщения о нарушениях их прав. Неправительственные организации рассказывали о самых разнообразных преступлениях, совершенных на почве ненависти к мусульманам, — от словесных угроз до причинения вреда людям и их имуществу.

Конечно, исламофобия существует в Европе уже давно. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что многие мусульманские общины постоянно сталкиваются с трудностями при получении разрешения на строительство мечетей.

В то же время очевидно, что «война против терроризма», развязанная по наущению США, значительно усугубила эту проблему.

Всемирная борьба с терроризмом способствовала появлению политических лозунгов, окрашенных расизмом и ксенофобией, в том числе содержащих нападки на мусульман. Кроме того, действия полиции — частые проверки документов и унижительные досмотры — проводились, в основном, по отношению к мусульманам или людям, похожим на выходцев из стран с большой долей исламского населения.

Это, в свою очередь, было истолковано некоторыми ультраправыми экстремистами как поддержка ксенофобской пропаганды, и мусульмане стали подвергаться еще более жестоким гонениям. Эти последствия антитеррористической политики необходимо срочно исправить.

В ходе недавних выборов в ряде европейских стран выяснилось, что экстремистские политические партии стали набирать силу после проведения агрессивных антиисламских кампаний. Еще большее беспокойство вызывают инертность и смятение, с очевидностью охватившие в этой ситуации демократические партии. Они идут на компромисс, что придает грубым предрасудкам и открытой ксенофобии легитимный характер.

Выступление президента Германии Кристиана Вульфа в октябре 2010 г., в котором он подтвердил очевидную мысль: ислам, как и христианство и иудаизм, является частью национального контекста, — было воспринято неоднозначно.

В то же время исследование, проведенное Фондом им. Фридриха Эберта, показало: 58 % населения Германии согласны с тем, что «в стране следует сильно ограничить отправление религиозных обрядов мусульман». Подобный отказ мусульманам в свободе религии — тревожный знак.

Интересно, что результаты опроса сильно различались в зависимости от региона. В восточной части Германии, где процент мусульманского населения значительно ниже, в поддержку вышеприведенного предложения высказалось целых 76 % опрошенных. Непонимание и отстраненность приводят к усилению подозрений.

Очевидно, это распространенное явление: незнание питает предубеждения. Политическим лидерам в целом не удалось победить антиисламские стереотипы. Конечно, после терактов в Нью-Йорке, Мадриде, Лондоне, Амстердаме, Беслане, Москве это стало еще труднее, но для того чтобы справиться с эмоциями, вызванными этими чудовищными преступлениями, необходимо систематически принимать меры по разграничению тех, кто творит подобные злодеяния, и подавляющего большинства остальных мусульман. Однако такие меры принимаются редко.

Анализу причин, побуждающих некоторых людей прислушиваться к пропаганде, направленной против мусульман, также не уделяется достаточного внимания. Отчасти это объясняется тем же незнанием, страхом и разочарованием, какими была вызвана слепая неприязнь к народу рома и иммигрантам в целом. Мы уже установили, что иногда люди, чувствующие отчуждение и невнимание со стороны власть имущих, пытаются обвинить во всех своих бедах представителей различных меньшинств. Необходимо искать и другие объяснения.

Вне всякого сомнения, ислам уже является частью европейской культуры. Живущие в Европе мусульмане (примерно

1,6 миллиона человек в Соединенном Королевстве, 3,8 миллиона — в Германии, 5 миллионов — во Франции и 15-20 миллионов — в России) вносят свой вклад в нашу общественную и экономическую жизнь. Они являются полноправными членами общества. Многие из них родились в этих странах, большинство не исповедует никакой религии и лишь немногих можно назвать исламистами.

В некоторых странах политики обвиняют различные группы мусульман в отказе от «ассимиляции». Однако интеграция — это двусторонний процесс, основанный на взаимопонимании. Неприятие мусульман стало серьезным препятствием к установлению уважительных отношений. И в самом деле, атмосфера всеобщей ненависти к исламу, возможно, стала одним из факторов, позволяющих экстремистам вербовать молодых людей, разочаровавшихся в жизни и не нашедших своего места в обществе.

Государство, как минимум, должно изыскивать способы пресекать явную дискриминацию. По результатам нескольких исследований выяснилось, что многие мусульмане в странах ЕС подвергаются несправедливому отношению при приеме на работу, получении образования и жилья. В частности, молодые мусульмане, стремящиеся к продвижению по социальной лестнице, сталкиваются с рядом препятствий.

- Проверки уровня дискриминации в Соединенном Королевстве и Франции показали, что людей, носящих мусульманские имена или происходящих из стран, большинство населения в которых составляют мусульмане, гораздо реже приглашают пройти собеседование на замещение вакантных должностей. В нескольких странах ЕС уровень безработицы среди мусульман выше, чем среди представителей других религий.
- Статистика свидетельствует о том, что мусульмане находятся в невыгодном положении и в системе образования — их школьная успеваемость ниже, чем у других групп населения. Отчасти это может объясняться факторами, не связанными с их вероисповеданием, — например, безработицей,

бедностью, языковым барьером и статусом иммигрантов, — но, несомненно, этот факт лишь усугубляет порочный круг социальной маргинализации мусульман.

- Еще одной проблемой является получение жилья. Мигранты, в том числе из преимущественно мусульманских стран, обычно вынуждены довольствоваться более бедными и нестабильными жилищными условиями, чем все остальные, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на их возможности получить образование и работу.

Дискриминация существует и в некоторых европейских странах, не входящих в ЕС. Я столкнулся с этим во время посещения одной киевской мечети, где запретили строить минарет, поскольку проживающие в окрестностях люди могли отреагировать на это отрицательно.

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью в своих докладах выразила сожаление по поводу того, что об исламе судят превратно из-за враждебных стереотипов, навязывающих мнение, будто эта религия представляет угрозу. Законы, направленные против дискриминации, и процедуры подачи жалоб уже существуют в большинстве стран. Однако представителям меньшинств не всегда бывает легко отстаивать свои права в случае дискриминации. Необходимы инициативы в их поддержку.

Одной из подобных инициатив является сотрудничество столичной полицейской службы Лондона с неправительственными группами, такими как Форум по борьбе с исламофобией и расизмом (FAIR). Цель этого проекта — борьба с преступлениями, направленными против мусульман, оказание помощи пострадавшим и наращивание возможностей полиции для отслеживания проявлений исламофобии.

Для борьбы с предрассудками в более широком контексте система образования должна предусматривать распространение фактических знаний об исламе (и других религиях). Важность преподавания основ иных религий неоднократно подчеркивалась

в ходе организованных Советом Европы семинаров с участием религиозных лидеров.

Паранджа и частная жизнь

Запрет на ношение паранджи и никаба не освободит угнетенных женщин и даже может привести к еще большему вытеснению их из европейского общества. Всеобщий запрет на подобную одежду представляет собой необдуманное вторжение в частную жизнь и, в зависимости от конкретных формулировок, может вызвать вопросы относительно его совместимости с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

В свете дискуссии по поводу одежды особую актуальность приобретают два права, закрепленных в Конвенции: право на неприкосновенность частной жизни и самоидентификацию (статья 8) и свобода исповедовать свою религию или убеждения «в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов» (статья 9).

Обе статьи Конвенции указывают на то, что эти права могут быть ограничены только в том случае, когда это предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Сторонники запрета на ношение паранджи и никаба не смогли продемонстрировать, что подобная одежда каким-либо образом противоречит интересам демократии, национальной безопасности, общественного порядка или нравственности. Тот факт, что паранджу и никаб носят лишь немногие женщины, делает подобные предположения еще менее убедительными.

Не удалось им доказать и то, что женщины, носящие такую одежду, подвергаются большей гендерной дискриминации, чем остальные. В своих интервью средствам массовой информации женщины представили целый ряд разнообразных доводов религиозного, политического и личного характера в пользу своего

решения одеваться таким образом. Конечно, бывают случаи, когда женщин заставляют надевать паранджу и никаб, но нет никаких указаний на то, что и женщины, носящие их поневоле, приветствовали бы введение подобного запрета.

Вне всякого сомнения, положение женщин является актуальной проблемой, и иногда эта проблема особенно остро стоит в некоторых религиозных общинах. Она требует обсуждения, но запрет на то, что предположительно представляет собой проявление этой проблемы, — например, на ношение определенной одежды, — отнюдь не способствует ее решению. В конце концов, выбор одежды может быть продиктован не конкретными религиозными убеждениями, а соображениями более широкого культурного контекста.

Осуждать любой режим, при котором женщины обязаны носить такую одежду, можно и нужно. Подобное давление явно противоречит вышеуказанным статьям Конвенции и является неприемлемым, однако эта проблема не решается путем запрета на ношение этой одежды в других странах.

Необходимо оценивать последствия любых решений, принимаемых в этой сфере. Например, предложение запретить женщинам носить паранджу и никаб в общественных местах, таких как больницы или государственные учреждения, может привести к тому, что эти женщины вообще перестанут посещать такие места, а это, безусловно, неправильно.

Печально, что обсуждение в Европе женской одежды и связанного с ее ношением подчинения женщин почти исключительно касается одежды, которая считается мусульманской. Складывается впечатление, что эта дискуссия направлена против конкретной религиозной группы. Более того, некоторые доводы носят явно исламофобский характер, и это, конечно, не способствует преодолению разногласий или ведению диалога.

В действительности одним из последствий такой ксенофобии стало ношение одежды, полностью скрывающей лицо и фигуру, в знак протеста против нетерпимости в нашем обществе. Равнодушное обсуждение запрета определенной одежды

спровоцировало лишь ответные действия и поляризацию отношения.

В целом, государству следует избегать принятия законов по поводу одежды; исключения составляют лишь конкретные обстоятельства, перечисленные в Конвенции. Однако совершенно правомерно устанавливать определенные правила в этой сфере для представителей государства, например, сотрудников полиции. В некоторых случаях это может требовать полного нейтралитета в отношении политических или религиозных знаков отличия, в других — многонациональное общество, дорожащее своим многообразием, может выражать его во внешнем виде своих официальных представителей.

Очевидно, что ношение одежды, полностью скрывающей лицо, может создавать определенные проблемы в некоторых видах деятельности и ситуациях. Существуют обстоятельства, при которых в интересах всего общества люди должны показывать свое лицо для обеспечения безопасности или возможности установить их личность. Это вполне однозначные ситуации, и до сих пор в этой сфере не было зафиксировано никаких проблем в связи с женщинами, носящими паранджу или никаб.

Похожая ситуация возникла в Швеции. Безработный мусульманин лишился права на пособие по безработице от государственного центра занятости населения, поскольку, явившись на собеседование, отказался пожать руку женщине, представлявшей компанию-работодателя. Он заявил, что сделал это из религиозных побуждений.

Позже на основании жалобы, поданной омбудсменом по вопросам дискриминации, суд постановил, что решение центра занятости было дискриминационным и что мужчина должен получить компенсацию. Это постановление соответствует стандартам обеспечения прав человека, но тем не менее, оно было неохотно принято общественностью и долго оставалось предметом споров.

Вероятно, в будущем подобные вопросы будут возникать все чаще, и будет правильно обсуждать их открыто, но избегая при

этом исламофобских тенденций. Необходимо также расширить предмет таких споров, чтобы способствовать пониманию других религий, культур и обычаев. Плюрализм и поликультурность составляют основные европейские ценности и должны оставаться таковыми.

Это, в свою очередь, может потребовать более серьезного обсуждения понятия уважения. В спорах по поводу якобы анти-мусульманских карикатур, опубликованных в 2005 г. в Дании, неоднократно звучала мысль о противоречии между уважением к чувствам верующих и свободой выражения мнения, закрепленной в статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Страсбургский суд проанализировал эту дилемму при рассмотрении известной жалобы Института Отто Премингера, поданной против правительства Австрии, и постановил: «у тех, кто открыто выражает свою религиозную веру, ... нет разумных оснований ожидать, что они останутся вне критики. Они должны проявлять терпимость и мириться с тем, что другие отрицают их религиозные убеждения и даже распространяют учения, враждебные их вере»¹.

В том же самом постановлении Суд отметил, что необходимо принимать во внимание риск нарушения права верующих — как и всех остальных — на уважение к своему мнению путем провокационного изображения объектов религиозного культа. Суд заключил, что «подобное изображение может рассматриваться как злонамеренное нарушение духа терпимости, который является отличительной чертой демократического общества».

Перед Европой стоит политическая задача поощрять многообразие и уважение к убеждениям других людей и в то же время защищать свободу слова и выражения мнения. Если воспринимать ношение одежды, полностью скрывающей лицо, как выражение определенного мнения, то предметом обсуждения становится возможное противоречие между похожими

¹ Дело «Институт Отто Премингера против Австрии» (*Otto-Preminger-Institut v. Austria*), судебное постановление от 20 сентября 1994 г.

и одинаковыми правами, хотя и рассматриваемое с двух совершенно разных точек зрения.

Европа стремится сохранить традиции терпимости и демократии. Возникающие между отдельными лицами и группами конфликты прав следует рассматривать не как отрицательное явление, но как возможность отметить богатое многообразие общества и найти решение, проявив уважение к правам всех участников конфликта.

Запрет на ношение паранджи и никаба, на мой взгляд, был бы столь же неудачным, как и попытка признать датские карикатуры преступными. Такой запрет противоречит европейским ценностям. Вместо того чтобы вводить подобные ограничения, следует развивать диалог между различными культурами и прививать уважение к правам человека.

Дискриминационные проверки документов и досмотры

Полиция останавливает, требует документы, допрашивает и досматривает представителей меньшинств чаще, чем всех остальных. Они подвергаются «проверкам по национальному признаку» — распространенной сегодня в Европе форме дискриминации. Подобные меры противоречат стандартам обеспечения прав человека. Кроме того, они зачастую производят обратный эффект, поскольку отвращают людей от сотрудничества с полицией в расследовании настоящих преступлений.

Исследование, проведенное Агентством ЕС по основным правам (FRA) в 2009 г., показало: представители групп меньшинств чувствуют, что полиция нарочно останавливает для проверки документов именно их. Многие из них закономерно воспринимают такое поведение как признак того, что к ним в этом обществе относятся подозрительно и неприветливо.

Исследование, основанное на опросах людей из 14 европейских стран, подтверждает, что каждого четвертого из опрошенных мусульман за последний год хотя бы раз останавливала полиция, и что 40 % из них считают причиной этого свой статус

иммигранта или представителя меньшинства. Многих за последний год останавливали несколько раз, в среднем — трижды².

После терактов 11 сентября 2001 г. проверки документов и досмотры становятся в ряде европейских стран все более серьезной проблемой. Европейский суд по правам человека рассматривал жалобу против правительства Соединенного Королевства, в котором согласно антитеррористическому законодательству полиция наделяется полномочиями проверять документы и досматривать людей без обоснованных подозрений³. В январе 2010 г. Суд вынес постановление, усмотрев в этой ситуации нарушение статьи 8 Конвенции (право на неприкосновенность частной жизни) и сочтя, что полномочия производить проверку документов и досмотр недостаточно четко определены в законодательстве Соединенного Королевства и не подвергаются законному контролю с целью предотвратить злоупотребления.

Проверки по национальному или религиозному признаку стали в Европе слишком частым явлением. Участники Правовой Инициативы Института «Открытое общество» провели анализ проверок по национальному признаку в Европейском союзе и пришли к выводу о том, что правоохранительные органы повсеместно руководствуются национальными и религиозными стереотипами. Такие проверки порочны уже сами по себе и, кроме того, препятствуют проведению реальных мероприятий по борьбе с преступностью и терроризмом⁴.

В отчете говорится о том, что проверки по национальному признаку производят обратный эффект: преступники, которые

² www.fra.europa.eu/eu-midis. Опросы проводились в Австрии, Бельгии, Болгарии, Германии, Дании, Испании, Италии, Люксембурге, на Мальте, в Нидерландах, Словении, Финляндии, Франции и Швеции.

³ Дело «Гиллан и Квинтон против Соединенного Королевства» (*Gillan and Quinton v. the United Kingdom*) (жалоба № 4158/05). Слушание состоялось 12 мая 2009 г., судебное постановление вынесено 12 января 2010 г.

⁴ «Проверки по национальному признаку в Европейском союзе: распространенность, неэффективность и дискриминация» (*Ethnic profiling in the European Union: pervasive, ineffective and discriminatory*), Институт «Открытое общество», май 2009 г.

не соответствуют общепринятому «портрету», не привлекают внимания и остаются на свободе. Кроме того, такие проверки подрывают принцип верховенства права, сея сомнения в справедливости действий полиции, стигматизируя целые сообщества и вызывая отчуждение у многих людей, которые могли бы помочь полиции снизить уровень преступности и предотвратить теракты. Основанием для проверки следует считать поведение человека и другие аналогичные признаки.

Для того чтобы остановить и досмотреть человека, должна существовать объективная причина — обоснованное и конкретное подозрение в преступной деятельности. Цвет кожи, одежда или очевидные признаки определенного вероисповедания не являются объективными причинами.

В 2007 г. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) опубликовала весьма актуальную рекомендацию «Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в полиции»⁵, призвав государства четко определить и законодательно запретить проверки по расовому признаку. Государствам также следует ввести понятие обоснованного подозрения, чтобы все действия по контролю, наблюдению или расследованию проводились только тогда, когда подозрение основано на объективных критериях.

Далее, Комиссия подчеркивает важность подготовки сотрудников полиции в сфере надлежащего применения понятия «обоснованного подозрения». Действия полиции по контролю, наблюдению и расследованию должны подвергаться надзору для обеспечения их надлежащего проведения. Надзор должен включать выявление сбора данных и их классификации по таким основаниям, как национальность, язык, религия и гражданство.

Эффективность подобных мер повысится, если они будут приниматься в рамках комплексного подхода, включающего в себя принятие четкого законодательства, введение процедур подотчетности, создание действенных механизмов подачи жалоб

⁵ Общая рекомендация Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью № 11 от 29 июня 2007 г.

и активную поддержку процессов, основанных на соблюдении прав, со стороны высшего полицейского руководства.

Подобные профилактические инициативы необходимы в нескольких странах. В 2005 г. в рамках Правовой Инициативы Института «Открытое общество» был реализован еще один проект, направленный не только на выявление недостатков в работе, но и на укрепление отношений между полицией и меньшинствами за счет повышения эффективности и подотчетности при осуществлении властных полномочий полиции. Итогом проекта стали положительные сдвиги в сфере подготовки полицейских, а также совершенствование процедур надзора и наблюдения за проверкой документов и досмотрами. Такие примеры могут послужить образцом для других⁶.

В рамках проекта также была произведена оценка методов, применяемых в ходе проверки документов, чтобы установить, не направлены ли они преимущественно против меньшинств. На основе собранных данных было сделано два вывода. Во-первых, полиция действительно проводила проверки по национальному признаку — представителей меньшинств останавливали чаще, чем других людей; во-вторых, представители меньшинств совершали не больше правонарушений, чем большинство остального населения.

Этот факт имеет большое значение, поскольку сторонники проверок по национальному или религиозному признаку нередко заявляли о том, что представители меньшинств будто бы чаще остальных оказываются причастными к преступлениям, и поэтому повышенное внимание к ним со стороны полиции оправданно.

Ясно, что несоразмерное применение полномочий по проверке документов и проведению досмотра оказывает

⁶ «К вопросу о полицейских проверках по национальному признаку. Доклад о стратегиях повышения эффективности проверок документов и досмотров» (*Addressing ethnic profiling by police. A report on the strategies for effective police stop and search project*), Программа Европейской комиссии AGIS 2006 и Институт «Открытое общество», www.justiceinitiative.org.

отрицательное и пагубное влияние на общество в целом. Все социальные группы должны иметь доверие к полиции. А у групп, которые подвергаются нападкам ксенофобов и становятся жертвами преступлений на почве ненависти, потребность в таком доверии еще выше. Однако если меньшинства сталкиваются с дискриминацией и в лице полиции, они перестают ей доверять.

Чтобы заручиться доверием со стороны общественности и готовностью людей к сотрудничеству в сфере борьбы с преступностью и терроризмом, полицейские должны понимать, что они сами заинтересованы в обеспечении равенства и борьбе с расовой дискриминацией. Сотрудники полиции должны иметь соответствующую подготовку для работы в условиях разнородного общества; в полицию необходимо набирать и представителей меньшинств. Полиция часто занимает передний рубеж в сфере обеспечения прав человека и должна активно выступать в их защиту.

Преступления на почве ненависти

Преступления на почве ненависти представляют сегодня для Европы повседневную проблему. Люди становятся жертвами насилия только потому, что являются темнокожими, евреями, рома или мусульманами, а также в силу своей сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Экстремисты нападают на людей на улице, разбивают окна, поджигают дома. Государственные органы власти обязаны положить конец таким постыдным и жестоким преступлениям.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и неправительственная организация Human Rights First провели исследования актов насилия, вызванных нетерпимостью и ненавистью. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью публикует фактическую информацию о подобных преступлениях, а также соответствующий анализ и рекомендации по противодействию им в своих отчетах по странам. Все эти документы свидетельствуют об опасности, связанной с укоренением и распространением предрассудков

против людей, так или иначе отличающихся от остальных. К сожалению, от языка вражды до преступлений на почве ненависти — всего один шаг.

В качестве примера можно привести Украину. В своем докладе о ситуации с соблюдением прав человека в Украине, обнародованном в 2007 г., я писал о нападениях на почве расизма, насилии против народа рома и тревожной тенденции к развитию антисемитского движения. Если преступников-расистов находили, их обычно арестовывали, но быстро отпускали — сообщалось, что полицейские берут за это взятки. В других случаях в действиях преступников не усматривали ксенофобских мотивов и считали эти деяния хулиганскими выходками, которые караются гораздо мягче.

Подобные жестокие преступления на почве ненависти распространены и в других странах. В Российской Федерации группы ультраправых экстремистов совершили ряд преступлений, в том числе убийств, направленных против представителей религиозных и национальных меньшинств. В последние годы жертвами актов насилия становятся, в основном, выходцы с Кавказа, особенно чеченцы. В законе содержится четкое указание на то, что расистские и антисемитские мотивы должны считаться отягчающим обстоятельством, но в судебной практике это предписание исполняется не всегда. Проблема не решилась даже после того, как правительство резко осудило преступления расистов и антисемитов.

В Италии в последние годы основной мишенью актов насилия стал народ рома. Поджоги и нападения на рома часто совершались после нетерпимых высказываний некоторых политиков и ксенофобских публикаций в СМИ. Вину за преступления, совершавшиеся лишь немногими из рома, возложили на весь

народ, и политики не проявили твердости в своих попытках пресечь эту волну антицыганских настроений⁷.

По всей Европе наблюдается смесь исламофобии и расизма, направленных против приезжих мусульман или их потомков. Эта тенденция значительно усилилась после событий 11 сентября 2001 г. и реакции на террористические акты со стороны государств. В ряде стран совершались нападения на мусульман, акты вандализма и поджоги мечетей. После терактов в Лондоне 7 июля 2005 г. в Соединенном Королевстве было осквернено не менее 11 мечетей; во Франции были подожжены или подорваны 5 мечетей.

В некоторых европейских городах, в том числе в Бухаресте, Будапеште и Москве, волна насилия обратилась против гей-парадов. В Риге экстремисты забросали гомосексуалистов и их сторонников, выходящих из церкви после богослужения, яйцами и экскрементами. Несколько лет назад в Вастерасе был насмерть заколот шведский хоккеист, заявивший о своей гомосексуальности. В португальском городе Порту ватага мальчишек совершила убийство бездомной бразильянки-транссексуалки, бросив затем ее тело в яму с водой. Эти случаи — лишь вершина айсберга.

Некоторые из этих преступлений совершаются фанатиками, чья одержимость мотивируется звучащими ксенофобскими высказываниями, но во многих случаях прослеживается влияние неонацистских группировок или иных организованных банд экстремистов, которые одновременно являются расистами, гомофобами и ненавистниками евреев, рома, мусульман и выходцев из арабских стран. Кроме того, жертвами подобных

⁷ На данный момент не существует какого-либо общепринятого термина, обозначающего неприязнь к народу рома и аналогичного, например, термину «антисемитизм», который применяется в отношении евреев. Отчасти эта проблема связана с тем, что рома в разных местах называют по-разному, и некоторые из этих названий являются уничижительными. Одним из самых распространенных терминов, характеризующих эту ситуацию, является «антицыганизм», и, посоветовавшись с представителями рома, Совет Европы принял решение использовать именно его.

банд часто становятся иностранцы и люди с ограниченными возможностями.

Европейский суд по правам человека подчеркивает тяжесть таких преступлений и обязанность государств принять меры к их пресечению. В одном из своих постановлений (по делу «Начова и другие против Болгарии» (*Nachova and Others v. Bulgaria*) от 6 июля 2005 г.) Суд обратил особое внимание на необходимость тщательного расследования случаев насилия, обусловленного расовыми предрассудками:

«Насилие на почве расизма особенно унижает человеческое достоинство и в свете своих пагубных последствий требует от властей особой бдительности и решительной реакции. По этой причине власти должны использовать все имеющиеся средства для борьбы с расизмом и вызванным им насилием, укрепляя тем самым демократическую концепцию общества, в котором многообразие воспринимается не как угроза, но как источник обогащения».

В том же постановлении Суд подчеркнул обязанность государства принимать все разумные меры для выявления любых расистских мотивов, а также ненависти или предубеждения против национальных меньшинств.

Какие же меры можно принять для предотвращения и раскрытия преступлений на почве ненависти?

- Государствам следует установить отношения сотрудничества с меньшинствами и объявить прием предложений относительно мер, направленных на предотвращение и пресечение преступлений на почве ненависти. Подобные меры позволят укрепить доверие общественности и убедить граждан в том, что сообщения о преступлениях на почве ненависти воспринимаются всерьез. Это, в свою очередь, повысит процент сообщений о таких преступлениях властям.
- Необходимо создать органы по борьбе с дискриминацией, обладающие широким мандатом и полномочиями оказывать противодействие насилию путем ведения наблюдения, сообщения о преступлениях и оказания помощи пострадавшим.

- Следует принять меры по мониторингу и сбору данных о преступлениях, основанных на предрассудках, а также о тех обстоятельствах, которые их порождают. В нескольких странах существует информационный вакуум вследствие нехватки точных детализированных официальных данных. Этот недостаток необходимо исправить. Европейский центр мониторинга проблем расизма и ксенофобии — предшественник Агентства ЕС по основным правам — в 2006 г. сообщил о том, что из всех стран Европейского союза некое подобие «всеобъемлющей» системы сбора данных о преступлениях на расовой почве существовало только в Финляндии и Соединенном Королевстве.
- Необходимо упростить доступ к механизму подачи жалоб для потерпевших и групп, выступающих от их имени. Потерпевшие часто не хотят или боятся подавать жалобу в органы власти, поэтому о многих нападениях даже не сообщается. В связи с этим требуется предпринять особые усилия, наладить связи с группами, представляющими интересы различных слоев населения, и обеспечить своевременное сообщение о преступлениях на почве ненависти.
- Реакция суда на преступления, совершенные на почве ненависти, должна быть суровой. В некоторых странах мотивы преступления, связанные с предрассудками против меньшинств, по закону являются отягчающим обстоятельством, что, в свою очередь, дает суду более широкие возможности для выбора меры наказания. В других странах преступления на почве ненависти выделяются в отдельную категорию, предусматривающую суровые приговоры. Но в ряде государств — членов Совета Европы до сих пор не сложилось конкретной системы наказаний. В некоторых из них определение преступлений на почве ненависти сводится лишь к некоторым группам потерпевших. Например, насилие, обусловленное сексуальной ориентацией или ограниченными возможностями жертвы, в ряде стран не регулируется законодательством о преступлениях на почве ненависти.

— Для того чтобы существующее законодательство в сфере преступлений на почве ненависти возымело сдерживающий эффект, оно должно применяться последовательно. Все процедуры следует тщательно документировать и предавать гласности.

Кроме того, необходимо уделить больше внимания профилактике — информированию и обучению людей в целях борьбы с непониманием и страхом, которые часто лежат в основе ксенофобии и нетерпимости. Страсбургский суд подчеркивает, что особую роль в воспитании толерантности в обществе играют учителя. В Совете Европы был разработан прекрасный учебный материал (см., в частности, информацию о кампании «Все равные — все разные» (*All Equal – All Different*)). В учебную программу современных школ в странах — членах Совета Европы следует включить преподавание основ различных религий и культур, чтобы воспрепятствовать развитию нетерпимости. СМИ также не должны становиться средством распространения враждебных высказываний и пропаганды насилия.

К сожалению, некоторые политики пользуются своей личностью для подогревания и использования в своих целях различных предрассудков. Они не встают на защиту прав человека и не способствуют распространению знаний о членах общества, непохожих на других, и воспитанию уважения к ним. Таким образом они как бы признают правомерность нетерпимости, которая, в свою очередь, питает враждебные высказывания и даже преступления на почве ненависти. Такие политики не заслуживают переизбрания.

Языки меньшинств

В нескольких европейских странах и между некоторыми соседними государствами право на собственный язык стало камнем преткновения. Некоторые государства принимают меры к тому, чтобы укрепить статус государственного языка или языков, а национальные меньшинства обеспокоены нарушением своих языковых прав.

По всей Европе представители меньшинств поднимают такие вопросы, как написание имен в паспортах, названия улиц и других топографических объектов, язык обучения в школах, языковые требования для взаимодействия с органами власти и возможность создания своих СМИ.

Эти проблемы стали еще более актуальными в силу изменений, происходивших на политической карте Европы в последние двадцать лет. Националистические веяния вкупе с путаницей и неуверенностью по поводу «национальной самобытности» тоже, по всей вероятности, побудили экстремистов активизировать пропаганду ксенофобии, часто направленной против меньшинств.

Для решения этой проблемы требуется зрелое политическое руководство. Язык является неотъемлемой частью социального устройства и даже собственно функционирования государства. Но в то же время язык — это основа индивидуальности человека, которая может иметь особое значение для представителей меньшинств.

Споры по поводу языка возникают в тех случаях, когда численность меньшинств является значительной, а политическое представительство — настолько влиятельным, что создается впечатление, будто это представляет угрозу для государственного языка. Когда в 2009 г. в закон о государственном языке Словакии были внесены спорные поправки, власти объяснили это тем, что гражданам, говорящим только на словацком языке, должна быть предоставлена возможность понимать все официальные сообщения, даже если они живут в районах, населенных преимущественно представителями венгерского меньшинства.

В ответ на запрос по поводу обоснованности внесения этих поправок Венецианская комиссия заявила, что забота о защите и популяризации государственного языка вполне правомерна, однако она не должна мешать охране языковых прав людей, принадлежащих к национальным меньшинствам. Комиссия

предложила, чтобы «обязательство использовать официальный государственный язык ограничивалось случаями, когда это действительно необходимо для обеспечения общественного порядка, и было соразмерно такой необходимости»⁸.

Споры по поводу языка — отнюдь не новое явление, поэтому обычный порядок действий для разрешения подобного рода споров уже закреплён в ряде международных и европейских договоров, касающихся прав человека. Среди этих документов:

- Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (РКЗНМ) — договор Совета Европы, в котором, помимо всего прочего, предусмотрена защита языковых прав людей, принадлежащих к национальным меньшинствам; за выполнением положений Конвенции подписавшими ее государствами следит надзорный орган — Консультативный комитет;
- Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств, которая обеспечивает защиту и популяризацию языков как элемента культурного наследия Европы, находящегося под угрозой; за ее соблюдением следит Экспертный комитет;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая дополняет указанные стандарты и запрещает дискриминацию, например, на основании языка (статья 14); большое значение также имеет практика Европейского (Страсбургского) суда по правам человека;
- стандарты, разработанные ОБСЕ и пропагандируемые Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств; еще один важный документ — Рекомендации в отношении языковых прав национальных меньшинств, принятые в Осло (с пояснительной запиской);
- Международный пакт ООН о гражданских и политических правах, в соответствии с которым лицам, принадлежащим к меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться родным

⁸ Мнение Венецианской комиссии, 15—16 октября 2010 г.

языком; Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам — менее императивный, но не менее актуальный документ.

Перечисленные договоры и рекомендации определяют основные принципы и обязательства государств. Поскольку характер проблемы сильно варьируется между странами, стандарты следует трактовать таким образом, чтобы достичь желаемой цели и обеспечить соответствующий баланс. Выражаясь языком Страсбургского суда, по отношению к этим документам необходима определенная «свобода применения». Однако эта свобода не должна использоваться для уклонения от обязательства уважать права людей, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Официальным лицам и чиновникам может быть полезно ознакомиться с заключениями различных международных надзорных органов и практикой Страсбургского суда.

Имена

Страсбургский суд постановил, что «имя — это не только важный элемент самоидентификации, но и основное средство идентификации человека в рамках всего общества». При разбирательстве одной из жалоб он также признал отказ органов власти изменить написание имени заявительницы по ее желанию нарушением права человека на неприкосновенность частной жизни, закрепленного в Европейской конвенции (статья 8)⁹.

Эти принципы актуальны и в том случае, когда государственный язык и язык меньшинства основаны на разных алфавитах или системах написания. В ходе своего визита в Литву в 2009 г. я узнал, что написание польских имен в паспортах и прочих официальных документах вызывает большие споры. Правительство внесло предложение, которое могло бы стать важ-

⁹ Дело «Гюзель Эрдагёз против Турции» (*Guzel Erdagöz v. Turkey*), судебное постановление от 21 октября 2008 г.

ным шагом на пути к обеспечению уважения прав меньшинств, но, к сожалению, парламент проголосовал против него.

Географические названия, названия улиц и прочих топографических объектов

Консультативный комитет Рамочной конвенции заключил, что отсутствие двуязычных указателей в некоторых регионах Литвы не соответствует Конвенции. Налицо противоречие между законом о государственном языке и законом о национальных меньшинствах, которое необходимо устранить.

В своем докладе, посвященном Австрии, я писал о спорах вокруг возможного введения в некоторых муниципалитетах Каринтии требования о написании топографических указателей на немецком и словенском языках. Моя рекомендация состояла в том, чтобы выполнить постановление Конституционного суда Австрии, которое было вынесено в пользу размещения двуязычных указателей в тех регионах страны, где проживает большое количество членов национального меньшинства.

Подобный подход также означает, что местные власти, даже в тех случаях, когда в них преобладают представители меньшинств, должны признавать использование государственного языка, сопровождаемого, при необходимости, параллельным текстом на языке меньшинства. Лица, принадлежащие к большинству населения страны, не должны подвергаться дискриминации, если они живут в регионе, где составляют меньшинство.

Образование

Преподавание языков меньшинств необходимо для защиты языковых прав и сохранения языков. Государства должны заботиться о том, чтобы представители меньшинств имели адекватные возможности для изучения родного языка и даже получения образования на этом языке. Следует поощрять владение обоими языками у всех граждан.

Право на предоставление возможности получения образования на языке меньшинства должно обеспечиваться без ущерба

для изучения государственного языка или получения на нем образования. И Консультативный комитет, и Верховный комиссар по делам национальных меньшинств подчеркнули важность предоставления всем — в том числе и меньшинствам — права на получение качественного образования на государственном языке.

Это имеет особое значение в тех регионах, где представители национальных меньшинств плохо владеют государственным языком или языками или не владеют ими вовсе и вследствие этого выпадают из общественной жизни. Эта проблема обсуждалась в Консультативном комитете в отношении Грузии, Латвии, Молдовы, Эстонии и других государств.

В большинстве европейских стран практически не уделяется внимания изучению языка рома и преподаванию на этом языке даже там, где проживает значительное число представителей этого народа.

Взаимодействие с органами власти

Возможность взаимодействовать с органами власти на своем родном языке — еще одна потребность, о которой говорят представители меньшинств. Учитывая ограниченность финансовых и кадровых ресурсов, реализовать это право на практике удается не всегда. Однако и Рамочная конвенция, и Хартия предписывают государствам, насколько это возможно, обеспечить такое взаимодействие, если в нем возникает острая необходимость.

Во многих государствах решающим фактором для признания определенных языковых прав является численность представителей меньшинства в определенном регионе страны. С этой целью установлены минимальные пороговые значения для обеспечения этих прав. Однако такие пороговые значения не должны быть слишком высокими: так, Консультативный комитет признал чрезмерным положение о том, что языковые права меньшинства учитываются только в том случае, если доля его представителей в населении определенной области составляет не менее 50 %.

Административные органы при приеме на работу не должны требовать от кандидатов знания государственного языка сверх того уровня, который требуется для конкретной должности. Нельзя допускать чрезмерного ограничения возможностей трудоустройства для представителей национальных меньшинств. Параллельно с этим рекомендуется применять конструктивный подход: например, предоставлять кандидатам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность выучить государственный язык. В то же время административные органы должны признавать ценность сотрудников, владеющих соответствующими языками меньшинств, так как это позволяет государству лучше исполнять свои обязательства перед всем населением.

Такие положительные меры особенно необходимы в тех случаях, когда государство принимает решение активизировать действия, направленные на защиту и популяризацию государственного языка. Необходимо избегать применения санкций для обеспечения выполнения закона о государственном языке. Вместо этого следует позаботиться о том, чтобы этот закон согласовывался с законодательством, защищающим языки меньшинств. Только так можно избежать возникновения противоречий и гарантировать соблюдение языковых прав всех граждан.

СМИ

Еще одним вопросом, часто волнующим представителей национальных меньшинств, является возможность создать СМИ на своем родном языке. В идеале СМИ должны отражать многообразие населения в целом. Государственное регулирование органов вещания должно основываться на объективных и равноправных критериях и не может использоваться для ограничения прав меньшинств.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь доступ к информации на родном языке, передаваемой общественными СМИ на местном, региональном и общенациональном уровне. Квотирование эфирного времени

на государственном языке или языках не должно быть препятствием для вещания на языках меньшинств общественными или частными СМИ. Консультативный комитет выявил ряд отрицательных примеров подобного квотирования.

Положительным результатом является решение создать в Турции круглосуточный телеканал, вещающий на курдском языке. Эта инициатива была воспринята как признак изменения отношения к меньшинству, чьи права попирались в течение долгих лет. По моим сведениям, подобные планы существуют и в отношении армянского языка.

Основной урок, который нам следует извлечь на сегодняшний день, состоит в том, что проблемы, связанные с правами человека, можно решить только при условии серьезной оценки реальных потребностей меньшинств. Зачастую при выработке политического курса органы власти просто не прислушиваются к вопросам, волнующим меньшинства. Государство должно поддерживать тесное и регулярное взаимодействие с представителями национальных меньшинств и стремиться к постоянным основательным консультациям с ними — то есть к конструктивному диалогу.



Глава 2. Права народа рома

Во многих странах Европы рома (цыганам) по-прежнему отказывается в основных правах человека. Представители этой этнической группы страдают от вопиющих проявлений расизма и значительно отстают от других граждан этих стран по уровню образования, занятости, жилищных условий и здравоохранения, не принимая при этом практически никакого участия в политической деятельности. Вытеснение их из общества ведет к социальной изоляции, что, в свою очередь, разжигает ксенофобию по отношению к этим людям. Для того чтобы разорвать этот порочный круг, предстоит приложить немало усилий.

На фотографии: шведская писательница и защитник прав народа рома Катарина Тайкон с детьми беженцев после удовлетворения правительством запроса на предоставление им убежища (© Роза Тайкон).

История репрессий рома в Европе

Лишь нескольким тысячам немецких рома удалось пережить ужасы Холокоста и нацистских концентрационных лагерей. Те, кто выжил, пытались начать жизнь с чистого листа, но сделать это было очень нелегко — ведь они потеряли большинство своих родственников и близких, лишились всего имущества, которое было уничтожено или конфисковано властями. Здоровье многих из них было безвозвратно загублено. Некоторые годами пытались добиться компенсаций, но в ответ неизменно получали отказ¹⁰.

После свержения Гитлера рома так и не смогли добиться справедливого правосудия. Об этом свидетельствует и тот факт, что в ходе Нюрнбергского процесса массовые убийства рома вообще не рассматривались. Геноцид народа рома — «самударипен», или «пораймос» (или «порраимос») — в обществе практически не обсуждался.

Это негласное отрицание мрачных фактов европейской истории не удивляет самих рома. На протяжении многих поколений с ними обращаются как с людьми, лишенными какой бы то ни было истории. Об их страданиях редко говорят, а если говорят, то сразу же о них забывают.

История гонений на народ рома началась задолго до прихода к власти нацистов и насчитывает уже несколько веков с того момента, как предки современных рома прибыли из Индии. В разные времена рома подвергались самым разным притеснениям, среди которых были и рабство, и насильственная ассимиляция, и изгнание, и интернирование, и массовые казни. Рома, как правило, характеризовали как неблагоденствующих и опасных людей с преступными наклонностями.

Они были изгоями, а изгоев всегда легко превратить в главных виновников в случае неприятных инцидентов, за

¹⁰ Термин «рома» и (или) «тревеллеры» в данном тексте относится к представителям народов рома, синти, кале, тревеллеров и других родственных им европейских групп и охватывает широкое многообразие народностей, включая группы, которые именуют себя цыганами.

которые местное население не желает нести ответственности¹¹. В Молдавском и Волошском княжествах (современная Румыния) рома находились в крепостном рабстве на протяжении целых веков, вплоть до 1855 г., когда на свободу были отпущены последние представители рома.

В Испании в 1749 г. более десяти тысяч рома были схвачены в течение одного дня в ходе тщательно спланированной вооруженной облавы. Цель этой операции, по словам одного высокопоставленного священнослужителя, приближенного к власти, состояла в том, чтобы «искоренить это вредоносное племя, которое неугодно Господу и пагубно для остальных людей». Результаты этой акции были чудовищны: высылки, аресты, каторжные работы и казни привели к тому, что бóльшая часть первоначальной общины рома была уничтожена.

В Австро-Венгрии на протяжении всего XVIII века действовала политика насильственной ассимиляции. Детей рома забирали у родителей, а браки между рома, согласно указу властей, находились под запретом. Запрещен был и язык рома. Невыполнение этих требований жестоко каралось: так, уличенные в использовании языка рома подвергались порке.

В XX веке рома вновь переживали гонения, на сей раз со стороны фашистов. В Италии в 1926 г. был издан указ, согласно которому все рома-иностранцы должны были покинуть территорию Италии, чтобы «освободить страну от цыганских кибиток, которые по очевидным причинам представляют собой угрозу общественному порядку и нарушают санитарно-гигиенические нормы из-за особенностей жизни цыган».

Очевидно, что цель этого указа состояла в том, чтобы «нанести удар в самое сердце цыганской общины». После этого рома стали в Италии объектом дискриминации и преследований со стороны властей фашистского государства. Многие оказались

¹¹ Совет Европы опубликовал информационные бюллетени, посвященные истории рома: http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/histoculture_EN.asp. В качестве партнера проекта выступил Университет г. Грац: <http://romani.unigraz.at/romani>.

в специальных лагерях, часть рома были высланы в Германию и Австрию, где их ждала смертная казнь.

Организация «Железная гвардия», которая стояла у власти в фашистской Румынии, начала в 1942 г. депортацию неугодных граждан. Помимо немалого числа евреев, из страны на противоположный берег реки Днестр были высланы около тридцати тысяч рома, обреченных на голод, болезни и смерть. Когда через два года эта жестокая политика была отменена, выяснилось, что в живых осталась лишь половина из них.

Во Франции примерно шесть тысяч рома во время войны были интернированы, причем большая часть оказалась в зоне оккупации. В отличие от прочих интернированных лиц, после отступления немецких войск многие рома оставались лишены свободы передвижения. По мнению французских властей, эта мера должна была вынудить рома вести оседлый образ жизни.

В странах Балтии многие рома погибли от рук немецких захватчиков и сочувствующих им представителей местной полиции. В Эстонии выжить удалось лишь 5-10 % от всего населения рома. В Латвии половина диаспоры рома была расстреляна. Согласно подсчетам, схожая картина наблюдалась и в Литве, где основная часть представителей этого народа также была истреблена.

И в самом деле, идея расизма в те времена проникла во все страны Европы. Даже в нейтральной Швеции власти одобрили проведение программы по стерилизации рома еще в 1920-х гг., и эта программа действовала вплоть до 1970-х. Требования о стерилизации рома звучали и в Норвегии.

В Германии нацисты объявили рома (включая синти) «низшей расой», чья склонность к «асоциальному поведению» была признана наследственной. Это утверждение отражало давние и широко распространенные предрассудки в отношении рома, бытовавшие в Германии и Австрии. Нюрнбергские расовые законы, принятые в 1935 г., лишили рома гражданства и всех соответствующих прав: представителей этого народа отправляли в трудовые лагеря и подвергали принудительной стерилизации.

Первоначальный план нацистов, согласно которому часть «чистопородных» рома нужно было сохранить в качестве некоего антропологического экспоната, был быстро предан забвению. Некоторые рома, среди которых были и дети, использовались для чудовищных медицинских экспериментов Йозефа Менгеле. Их подвергали насильственной стерилизации, нередко без применения анестезии.

Массовые казни рома начались летом 1941 г., когда немецкие войска напали на Советский Союз. Нацисты считали рома шпионами, служившими интересам «еврейского большевизма», и огромное их количество погибло в результате массовых расстрелов, проводимых немецкими войсками и отрядами СС. На всех оккупированных нацистами территориях рома подлежали истреблению. Точные цифры остались неизвестными, но, согласно имеющимся оценкам, в результате этих казней погибло намного больше, чем сто тысяч рома, в том числе и на Балканах, где чистки проходили при поддержке местных фашистов. Так, в Хорватии фашистский режим усташей организовал собственные лагеря, проводил депортации и массовые казни.

В декабре 1942 г. нацисты постановили, что все рома Третьего рейха должны быть депортированы в Аушвиц, где им предписывалось носить специальные опознавательные знаки — черный треугольник и букву Z, вытатуированную на руке. У рома был самый высокий среди всех узников концлагерей уровень смертности: в общей сложности там погибли 19 300 человек, из которых 5 600 были отправлены в газовые камеры, а 13 700 умерли от голода, болезней или вследствие медицинских экспериментов.

Общее число рома, погибших в результате преследований со стороны нацистского режима, до сих пор остается неизвестным. Далеко не всех из них регистрировали как рома, а существующие данные по-прежнему остаются неполными. Оценить число жертв среди этого народа трудно еще и потому, что нет точных сведений о том, сколько рома проживали в Европе до начала массовых казней. Согласно исследованиям Совета Европы их число, по всей вероятности, составляло не менее 250 тысяч человек.

Тем не менее, другие уважаемые исследователи утверждают, что количество жертв среди рома могло достигать до полумиллиона и даже больше.

О рома, погибших от рук нацистов, многие годы не вспоминали. Если попытки выживших представителей этого народа добиться компенсации и увенчивались успехом, то это происходило крайне редко и слишком поздно. К счастью, было и несколько положительных исключений из этого правила.

В 2003 г. правительство Румынии учредило специальную комиссию по Холокосту, задача которой состояла в том, чтобы собрать документальные свидетельства репрессий и казней, совершавшихся в стране при фашистах. После долгого периода забвения память о жертвах среди народа рома будет наконец увековечена в мемориале, который в настоящее время строится в Берлине рядом со зданием Бундестага.

Целый ряд других стран нуждается в создании комиссий по установлению истины. В идеале масштаб массовых преследований рома в XX веке должен быть переосмыслен на уровне всей Европы, и, возможно, благодаря полной оценке и признанию всех этих преступлений через некоторое время рома смогут вновь доверять обществу.

Многие рома по-прежнему видят во властях угрозу. Когда у них просят предоставить данные для регистрации или берут отпечатки пальцев, они сразу же готовятся к худшему. Этот страх можно понять, особенно когда они поясняют, что многие из нынешних заявлений, направленных против рома, очень сильно напоминают им аргументы, которые в прошлом в Европе приводили нацисты и фашисты. Именно эти яростные доводы расистов и положили начало массовым убийствам рома в 1930 и 1940-х гг.

Социальная стигматизация в отношении рома продолжается

Летом 2010 г., после общественных беспорядков, в которых приняли участие некоторые представители общины

треллеров, президент Франции Николя Саркози объявил «войну» преступности. Тем не менее, в итоге эта правительственная кампания свелась к преследованию рома из Румынии и Болгарии.

В своих заявлениях представители власти характеризовали весь народ рома как нарушителей закона. Было принято решение о ликвидации около 300 несанкционированных поселений рома и депортации нелегальных иммигрантов рома в страны, из которых они прибыли, причем в случае необходимости разрешалось применение силы. Для ускорения и упрощения всех этих процедур было предложено внести соответствующие изменения в законодательство.

В действительности подобного рода депортации во Франции случались и раньше: за прошедшие годы тысячи рома были высланы из страны, но до сих пор этот факт не имел столь широкого резонанса. Франция не является исключением. В Италии, к примеру, в 2008 г. значительное число рома румынского происхождения также было арестовано и депортировано.

Однако в этот раз такого рода депортации вызвали жесткую критику со стороны целого ряда международных организаций, включая Совет Европы и ООН. Это было связано с тем, что правительственные кампании этих стран сопровождались недопустимыми заявлениями в адрес рома: как во Франции, так и в Италии всех представителей общины рома причисляли к преступным элементам. Само их присутствие характеризовалось как угроза «общественной безопасности» — это юридический термин, который, как правило, применяется для описания чрезвычайных ситуаций, когда возникает угроза стабильности и существованию государства. Тот факт, что эти заявления носили официальный характер и звучали из уст представителей власти, ни в коей мере не способствовал конструктивному диалогу.

Утверждение о том, что все рома так или иначе связаны с преступным миром (а именно это повторяют в своих яростных выступлениях хулиганы этого народа), может быть оспорено,

и все существующие разногласия и недоразумения можно разрешить. Да, некоторые рома действительно занимаются воровством, и среди представителей этого народа есть те, кого используют в своих целях торговцы людьми и запрещенными товарами. В большинстве стран именно бедняки, оказавшиеся в самом низу социальной лестницы, особенно часто фигурируют в уголовных сводках, и причины этого явления очевидны.

Решение этих проблем требует самого серьезного подхода, соответствующих профилактических мероприятий и мер по борьбе с преступностью. Впрочем, необходимо сразу отметить, что проведение такого рода мероприятий ни в коем случае не должно служить предлогом для социальной стигматизации всех без исключения рома, подавляющее большинство которых не занимается какой-либо противозаконной деятельностью. Согласно одному из важнейших этических принципов вся группа людей не несет ответственности за действия некоторых ее членов.

Нельзя недооценивать и возможные последствия тех заявлений ксенофобского характера, которые позволяют себе ведущие политики. Ведь существует реальная возможность того, что некоторые люди с извращенной психикой воспримут эти заявления как разрешение требовать расплаты и даже применить к рома физическое насилие. Так, в результате подобных необдуманных высказываний со стороны ряда кандидатов во время выборов 2008 г. в Италии начались нападения на отдельных представителей и целые общины рома. Именно нагнетание атмосферы ненависти в Венгрии в 2008—2009 гг. стало причиной хладнокровного убийства шести рома, среди которых была пятилетняя девочка.

Антицыганские настроения сегодня вновь используются экстремистскими группировками в целом ряде европейских государств. Зарегистрированы факты нападения толпы на рома в Чехии и Венгрии. Утешает лишь то, что власти Канады согласились предоставить убежище беженцам рома из этих стран в связи с тем, что там их жизнь подвергается серьезному риску.

Представители государственной власти, с которыми чаще всего приходится сталкиваться рома, — это сотрудники полиции. Во время моих поездок я с удивлением отмечал, что в ряде стран отношения между рома и полицией являются весьма напряженными. Многие рома приводили конкретные примеры ситуаций, когда полиция не выполняла своих обязанностей по защите этого меньшинства от нападений экстремистов. Более того, бывали случаи, когда сами сотрудники полиции провоцировали такого рода нападения.

Именно это произошло в апреле 2009 г. в Кошице на востоке Словакии. Полиция задержала и отправила в полицейский участок группу детей рома, где их заставили раздеться и грубо бить друг друга по лицу. Лишь благодаря вмешательству СМИ этот инцидент привлек внимание широкой общественности.

В 2009 г. Агентство ЕС по основным правам (FRA) опубликовало исследование, в котором анализировалось, как рома и другие национальные меньшинства воспринимают свое положение в обществе¹²:

- каждый третий рома, принявший участие в опросе, заявлял, что за последний год его останавливала полиция, и половина из них полагала, что виной тому была их принадлежность к народу рома. Многих из них полиция останавливала по нескольку раз, в среднем — четырежды;
- каждый четвертый из опрошенных заявлял, что по меньшей мере один раз за последний год он становился жертвой преступления против личности, а каждый пятый — что такие преступления были обусловлены расовыми предубеждениями и включали в себя нападения, угрозы и серьезные притеснения;
- подавляющее большинство — от 65 до 100 % в зависимости от страны — заявляли, что они не сообщали об этих

¹² Исследование Агентства ЕС по основным правам (FRA) проводилось в семи государствах — членах ЕС: Болгарии, Венгрии, Греции, Польше, Румынии, Словакии и Чехии. В каждом из этих государств в опросе приняли участие не менее 500 представителей рома.

преступлениях в полицию, потому что не верили в желание или возможность полиции что-то для них сделать.

Антицыганские настроения в Европе сегодня приобретают все большую популярность. Во времена экономического спада власти склонны искать отдушину для общественного гнева, и рома, как правило, становятся первыми кандидатами на роль главных виновников. Вместо того чтобы заниматься ловлей рыбы в мутной воде, политикам на местном и национальном уровне следует выступать в защиту принципов недопущения дискриминации и призывать к уважению всех без исключения людей, независимо от их происхождения и положения. И, по меньшей мере, воздерживаться от негативных высказываний в адрес рома.

Для решения этой проблемы можно предпринять целый ряд шагов. В частности, информация о гонениях против народа рома должна быть включена в школьную программу по истории. Представители наиболее социально значимых профессий, например сотрудники полиции, должны быть проинструктированы относительно необходимости защищать рома от преступлений на почве ненависти и не выходить за рамки допустимого, в случае если нарушителями порядка являются сами рома.

И, что особенно важно, после своего избрания на руководящие посты политики должны подавать пример этически правильного поведения: они должны пропагандировать принципы взаимоуважения и соблюдения прав человека для всех без исключения граждан и подкреплять свои слова делом.

Прекращение дискриминации, направленной против народа рома

Во многих странах Европы народу рома по-прежнему отказывается в основных правах человека. Представители этой этнической группы страдают от вопиющих проявлений расизма и значительно отстают от других граждан этих стран по уровню образования, занятости, жилищных условий и услуг здравоохранения, при этом не принимая практически никакого участия в политической деятельности. Часть рома

лишены гражданства и не имеют документов, удостоверяющих личность. При попытке миграции рома нередко сталкиваются с дискриминацией: им либо отказывают во въезде, либо отправляют обратно. Для того чтобы разорвать этот порочный круг, предстоит приложить еще немало усилий.

Социальная маргинализация рома уже перестала быть скрытой проблемой: целый ряд международных организаций разрабатывают специальные программы для ее решения. Так, в рамках Программы развития ООН и при содействии ряда правительств — в первую очередь, стран Балканского региона — было начато «Десятилетие интеграции народа рома 2005—2015 гг.». Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ), расположенное в Варшаве, оказывает техническую поддержку в реализации практических программ социальной интеграции, а Европейская комиссия выделила значительные средства для финансирования такого рода мероприятий.

Тем не менее, результаты этой деятельности пока оставляют желать лучшего. Некоторые программы помощи оказались недостаточно продуманными и не вызвали заинтересованности у самих рома. Очевидно, что проблемы, связанные с рома, имеют слишком глубокие корни, чтобы их можно было решить всего за несколько лет.

Нельзя ожидать, что найдется одно-единственное простое решение всех вопросов. Несмотря на то, что антицыганские настроения являются серьезной угрозой для реализации прав рома, следует помнить и о том, что большинство особенно острых социальных проблем тесно связаны между собой. Если ребенок не имеет возможности посещать школу, то, достигнув взрослого возраста, он неизбежно окажется в невыгодном положении на рынке труда. Если у человека нет работы, то он лишен возможности найти себе достойное жилье, а плохие жилищные условия, в свою очередь, отрицательно сказываются на здоровье людей и ухудшают шансы их детей на получение нормального образования. И целые поколения оказываются не в состоянии вырваться из этого плена.

Иными словами, необходимо разработать комплексную программу, которая позволила бы решать все вышеуказанные проблемы одновременно. И если мы хотим разорвать порочный круг, ведущий к бедности и социальному отчуждению, то нужно понимать, что особое внимание должно уделяться такому аспекту, как получение надлежащего образования.

Образование

Многие дети рома оказываются за бортом системы государственного образования. Даже те, кто поступает в школу, часто бросают ее, не закончив учебу, и общий уровень школьной успеваемости среди детей рома обычно невысок. Одной из причин тех проблем, с которыми сталкиваются дети рома при попытке получить образование, является высокий уровень неграмотности среди их родителей.

Именно в этом заключается корень проблемы, для решения которой требуется более подробный анализ ситуации, и в его основе должны лежать актуальные данные, четко сформулированная политика и решительные меры. В частности, необходимо привлечь внимание к влиянию дошкольного образования на последующий уровень школьной успеваемости детей. Если дети, выросшие в среде, где учиться не принято, получают необходимую поддержку на самом раннем этапе, это обычно помогает им адаптироваться к школе в дальнейшем.

К сожалению, не все учреждения дошкольного образования предоставляют свои услуги бесплатно. Кроме того, бесплатные заведения такого рода нередко расположены далеко за пределами района проживания рома, а возить туда детей на транспорте — как правило, слишком дорого и сложно.

Еще одна серьезная проблема, связанная с образованием, состоит в том, что детей рома часто помещают в классы коррекции и специализированные школы, хотя они не страдают какими-либо задержками в развитии. Мне довелось посетить ряд школ в нескольких странах, где детей рома по умолчанию отправляли в коррекционные классы для детей с ограниченными

умственными способностями. Это происходило даже в тех случаях, когда было очевидно, что у ребенка нет никаких отклонений. Такого рода дискриминация недопустима.

Проблема сегрегации детей рома привлекла внимание Европейского суда по правам человека, который 14 ноября 2007 г. принял историческое постановление в отношении дела «D.H. и другие против Чехии» (*D.H. and Others v. the Czech Republic*). В ходе рассмотрения этого дела неправительственный Европейский центр по правам рома представил суду доказательства того, что детей рома, проживающих в Чешской Республике, в 27 раз чаще направляют на обучение в специализированные коррекционные школы, чем детей, не являющихся рома, но имеющих сходный с ними социальный статус. Суд постановил, что подобная сегрегация представляет собой нарушение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 14 о недопущении дискриминации и статья 2 Протокола № 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод о праве на образование).

Суд также отметил, что Чешская Республика не является единственным государством, использующим такие методы, и что дискриминационные барьеры, препятствующие получению детьми рома образования, существуют в ряде других европейских стран. Судом были приняты и другие постановления, связанные с этой проблемой. Так, в июне 2008 г. Суд признал факт нарушения Грецией положений о недопущении дискриминации, содержащихся в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (см. дело «Сампанис и другие» (*Sampanis and Others*)). Власти Греции сначала отказали нескольким детям рома в предоставлении услуг среднего образования, а на следующий год поместили их в специализированные подготовительные классы. Тем не менее, тот факт, что в августе 2010 г. Министерство образования Греции направило во все школы и местные органы власти инструкцию о соблюдении прав детей рома на получение образования, позволяет надеяться на лучшее. В инструкции особо подчеркивается, что дети в возрасте старше пяти лет

в обязательном порядке должны посещать образовательные учреждения, и отсутствие документа, подтверждающего наличие постоянного места жительства, не является основанием для отказа детям рома в услугах образования. В случае если дети проживают далеко от школы, им должен предоставляться соответствующий транспорт. Согласно данному документу, сегрегация детей рома противоречит положениям конституции Греции.

Для оказания детям рома образовательных услуг надлежащего качества необходимо обеспечить возможность использования учебных материалов на их родном языке. Выполнение этого требования может быть сопряжено с рядом трудностей, особенно если учесть, что в языке рома существует большое количество наречий и диалектов, но, тем не менее, эта работа должна быть проделана.

Учителя, работающие с классами, где наблюдается такого рода многообразие, должны проходить специальную подготовку. Сегодня количество преподавателей-рома по-прежнему очень невелико, и необходимо прилагать усилия по увеличению их количества и привлечению рома для работы и преподавания в школах. Эксперименты ряда школ по набору ассистентов преподавателей из числа рома принесли хорошие плоды.

Школам также необходимо устанавливать более тесный контакт с родителями рома. Если мы хотим, чтобы дети рома испытывали интерес к получению знаний, их родители должны быть желанными гостями в школе. И, в случае если они изъявят готовность, им также должна быть предоставлена возможность получения базового образования.

Занятость

Взрослые представители народа рома испытывают серьезные трудности при поиске работы — они словно отделены от остального общества стеклянной перегородкой. Именно таким был вывод исследования, опубликованного Европейским центром по правам рома в 2006 г. Дискриминация в сфере занятости носит

повсеместный и вопиющий характер и особенно характерна для стран Центральной и Юго-Восточной Европы.

За те несколько лет, которые прошли со времени проведения исследования (оно проводилось в Болгарии, Венгрии, Румынии, Словакии и Чехии), ситуация не улучшилась, и похожие проблемы наблюдаются в ряде других европейских государств. Уровень безработицы среди рома остается высоким на всей территории Европы. Даже в тех случаях, когда рома удается найти работу, она, как правило, связана с оказанием услуг внутри их собственной общины.

Согласно выводам исследования те рома, которые смогли трудоустроиться, чаще подвергаются риску дискриминации. Каждый четвертый работающий рома заявляет, что у его коллег, не являющихся рома и занятых на той же работе, уровень заработной платы и условия труда более выгодны, чем у него. Тем не менее, главная проблема заключается в том, что большинство рома сталкиваются с дискриминацией при попытке выйти на рынок труда. Согласно исследованию, огромное количество соискателей-рома получают отказ именно из-за того, что работодатель легко может определить их этническую принадлежность. Многим из них даже открыто говорят о том, что причиной отказа в трудоустройстве является их происхождение.

Авторы исследования также пришли к выводу, что государственные службы занятости оказываются недостаточно эффективными в решении проблемы. Так, в ходе исследования было выявлено, что сотрудникам некоторых государственных учреждений свойственны предвзятость и даже проявления откровенного расизма.

Эти выводы особенно удручают, если вспомнить, что экономическая ситуация последних лет еще больше усугубила положение рома. Традиционные для них виды занятости больше не пользуются спросом, и многие рома испытывают трудности ввиду отсутствия общего образования. Именно для решения такого рода проблем и требуются государственные службы занятости, обладающие необходимым профессионализмом

и не допускающие проявлений дискриминации. Несмотря на существование реальных социальных и экономических предпосылок для сложившейся ситуации, даже рома, имеющие образование, сталкиваются с дискриминацией при поиске работы. Государство не имеет права воспринимать проблемы, вызванные подобным предвзятым отношением, как данность, не предпринимая никаких шагов для их решения.

Жилищные условия

В настоящее время большое количество семей рома по всей Европе живут в чрезвычайно примитивных условиях. Мне доводилось бывать в бедных и перенаселенных общинах рома в ряде европейских государств, включая Болгарию, Грецию, Италию и Сербию, и поскольку во всех этих поселениях электричество, водопровод и канализация либо полностью отсутствуют, либо не соответствуют нормам, условия проживания рома можно назвать близкими к антисанитарным. Во время моих встреч с рома их женщины спрашивали, как их дети могут ходить в школу опрятными и чистыми или нормально выполнять домашние задания, если они вынуждены жить в таких условиях.

Семьям рома, которые проживают на земельных участках без соответствующего разрешения, приходится сталкиваться с чудовищными трудностями: их силой выселяют из домов. В большинстве случаев решение о выселении принимается местными властями, которые не уведомляют выселяемые семьи о предстоящих мерах и не предлагают им какую бы то ни было реальную альтернативу. Несмотря на то, что в ряде случаев решения о выселении были одобрены судом, очевидно, что некоторые из этих мер являются нарушением европейских и международных стандартов в области прав человека.

Мне стало известно о нескольких серьезных прецедентах такого рода. Так, например, в апреле 2010 г. в Милане местные правоохранительные органы «освободили» три поселения рома, где на тот момент проживало более ста человек, среди которых были больные, инвалиды, беременные женщины и дети. Все

они были вынуждены покинуть свои дома, но никакого альтернативного места проживания им предложено не было, а их собственное жилье власти сровняли с землей.

За последние пару лет я неоднократно получал сообщения о том, что подобные меры по наведению порядка предпринимались в Албании, Болгарии, Греции, Сербии, Соединенном Королевстве, Турции и Франции. В ряде случаев ликвидация жилищ и имущества рома сопровождалась насилием и высказываниями расистского характера.

Подобные насильственные выселения часто оправдываются необходимостью строительства новых, более современных зданий на территории, занимаемой рома. Однако самим рома крайне редко предлагают переселиться в эти новые жилищные комплексы. Напротив, именно рома по-прежнему составляют немалую долю людей, не имеющих жилья или проживающих в неблагоприятных жилищных условиях. В Европе по сей день существуют гетто и трущобы рома.

Согласно планам городского строительства людям иногда приходится переезжать из занимаемых ими домов, и такого рода меры, как правило, оправданны. Тем не менее, методы, используемые при подготовке и реализации этих мер, должны соответствовать всем стандартам в области прав человека. В соответствии с этими стандартами принудительное выселение осуществляется только в чрезвычайных случаях и только в корректной форме. Все заинтересованные лица должны иметь возможность обратиться в суд с просьбой о проверке законности такого рода выселений до их проведения, альтернативные выселению варианты должны согласовываться с заинтересованными лицами путем проведения полноценных консультаций, а в тех случаях, когда избежать выселения нельзя, всем пострадавшим должны выплачиваться компенсации и предоставляться приемлемые возможности для переселения.

Структуры, контролирующие соблюдение положений Европейской социальной хартии, установили, что ряд стран нарушает свои обязательства в рамках данной хартии в отношении

прав рома на жилище. Приняв во внимание вышеописанные ужасающие условия проживания рома, Европейский суд по правам человека постановил, что непредоставление приемлемых жилищных условий может быть приравнено к нарушению положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, касающихся запрета пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Схожую позицию занял и Комитет ООН против пыток. В своей рекомендации 2005 г. Комитет министров Совета Европы потребовал от всех государств — членов ЕС улучшения жилищных условий рома. Для прекращения насильственных выселений самым оптимальным решением является проведение консультаций с рома, что позволит обеспечить соблюдение и реализацию их права на жилищные условия надлежащего качества.

Мобилизация политической воли

Социальная изоляция рома не может быть преодолена исключительно за счет мер, направленных на формальное соблюдение равноправия. Рома должны получить равные со всеми возможности не в теории, а на практике, а это предполагает принятие положительных мер по компенсации за жестокое обращение, которое им пришлось пережить в прошлом. Согласно принципам соблюдения прав человека подобные активные действия по борьбе с дискриминацией и социальным отчуждением абсолютно оправданны при условии, что они преследуют законные цели и соразмерны поставленным задачам.

Налицо наличие прискорбного пробела в том, что касается соблюдения прав рома. Хотя на национальном и европейском уровне организуется огромное количество конференций и разрабатывается большое число планов действий по данному вопросу, их результаты можно оценить как весьма скромные. Ограниченные средства и нехватка сотрудников приводят к тому, что все эти программы оказываются недостаточно эффективными. Выделяемые средства используются не по назначению. Государственные службы и местные власти нередко действуют

несогласованно, а обсуждение проблем рома с самими рома и представителями правозащитных организаций если и проводится, то с опозданием. Слишком часто представителям рома забывают предложить участие в обсуждении методов по улучшению их ситуации, а их место занимают так называемые эксперты (*gadze*). Этот подход не соответствует принципам защиты прав человека: рома должны быть полноправными участниками процесса по отстаиванию своих прав.

В настоящее время организации рома действуют на местном, национальном и международном уровнях и заслуживают уважительного отношения со стороны властей. Несмотря на то, что Форум рома и тревеллеров при Совете Европы столкнулся с определенными трудностями, он обладает необходимым потенциалом для того, чтобы стать ключевым совещательным и нормотворческим органом по защите прав рома на всей территории Европы.

Организации рома сегодня проводят серьезные дискуссии относительно уровня их собственной ответственности, в частности о том, как в полной мере представлять интересы всего многообразного сообщества рома (включая женщин и молодежь). Общественные деятели из числа рома призывают свой народ быть осторожными и не допускать, чтобы уязвимость рома становилась предпосылкой для формирования у них чувства виктимности и несамостоятельности. Основная задача состоит в том, чтобы преобразовать эту уязвимость в новые возможности для равноправия.

Шведская писательница и защитник прав рома Катарина Тайкон подчеркивает, что эти проблемы лежат в плоскости защиты прав человека:

«Мы добиваемся не привилегий, а всего лишь тех же прав, которыми обладают все остальные. Мы требуем предоставить нам равные права на образование, работу и достойные жилищные условия не потому, что мы рома, а потому, что мы граждане.

Мы требуем того же уровня правовой защиты от любых проявлений агрессии, который предоставляется остальным гражданам. Мы также требуем, чтобы страдания целых поколений рома, которые были лишены возможности жить в достойных условиях и получить образование, претерпевали унижения и дискриминацию со стороны государства и местных властей, были признаны и должным образом компенсированы».

Политическое представительство рома

Во всей Европе интересы народа рома практически не представлены как в местных, так и в национальных законодательных собраниях и государственных администрациях. Это является нарушением их права на политическое представительство и усугубляет социальную отчужденность и маргинализацию народа рома, который насчитывает около 10-12 миллионов человек.

Политическая изоляция и отчуждение рома вызваны целым рядом причин. Одна из них заключается в том, что история народа рома насчитывает многие годы дискриминации и гонений. В некоторых европейских странах семьи рома вынуждены были переезжать с места на место, причем эти гонения продолжались даже после массовых убийств рома в 1930 и 1940-х гг. В какой-то момент рома поняли, что нет такого места, где им были бы рады. При любых попытках поощрить участие рома в общественной жизни необходимо учитывать печальный исторический опыт этого народа и то чувство горечи и отчужденности, которое возникло у них за годы испытаний.

Во многих странах общины рома по-прежнему страдают от социального отчуждения и разрозненности, что, в свою очередь, является причиной их недостаточной осведомленности о политических и избирательных процессах. Отсутствие у них базовых знаний делает их более уязвимыми для недобросовестных манипуляций во время выборов. Многие из них не имеют права голоса из-за того, что их данные не фигурируют в гражданских

и избирательных списках, или из-за того, что они не располагают документами, удостоверяющими личность, без которых их не допускают к голосованию. Для информированного и осознанного политического участия необходима определенная образовательная подготовка, и колоссальный разрыв между уровнем образования рома и прочих граждан является еще одним препятствием на пути к вовлечению рома в общественно-политическую жизнь.

Ответственность за сложившуюся ситуацию несет большинство основных политических партий, которые до сих пор не проявляли особого интереса к народу рома. Представителей рома не только никогда не включают в партийные избирательные списки, но и в целом редко интересуются их мнением по тому или иному вопросу.

В результате замыкается очередной порочный круг. Из-за низкого уровня явки рома на выборы политики не воспринимают их как избирателей, ведь в период выборов необходимо набрать как можно больше голосов. Это, в свою очередь, приводит к тому, что по окончании выборов народные избранники не испытывают особенной ответственности перед теми, кто за них не голосовал. Более того, политическим партиям прекрасно известно, что, защищая права рома, они могут значительно снизить свои шансы на победу. Партии крайнего толка делают рома мишенью для своей ксенофобской риторики, завоевывая таким образом симпатии наиболее реакционно настроенной части электората. Это одна из причин, по которой некоторые вредные стереотипы в отношении рома получили такое широкое распространение в обществе.

К сожалению, многие ведущие политические партии забывают подчеркнуть недопустимость такого рода нетерпимости. Я замечаю, что подобные предвзятые высказывания в адрес рома позволяют себе даже политики, занимающие ключевые посты. Разумеется, простого и быстрого решения этих проблем не существует. Предрассудки глубоко укоренились как в сознании самих рома, так и среди всего остального населения. Тем

не менее, существует возможность проанализировать опыт ряда стран и сделать некоторые выводы.

Источником такого рода информации и примером для подражания могут быть мероприятия, проводимые Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которая уже многие годы прилагает немало усилий для выработки приемлемых решений этих проблем. Так, ОБСЕ организовала ряд кампаний, включая инициативу для народа рома «Распорядись избирательным бюллетенем правильно!» (*Roma, Use Your Ballot Wisely*), и провела заседания, в ходе которых были подготовлены проекты таких документов, как Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999 г.) и Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (2001 г.).

Консультативный комитет Совета Европы по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств утвердил комментарий относительно необходимости фактического участия представителей национальных меньшинств в культурной, социально-экономической жизни и в государственной политике.

Один из выводов можно сформулировать следующим образом: если мы действительно хотим повысить уровень участия меньшинств в политике, необходимо принимать более активные меры. Устранить препятствия недостаточно, нужно еще и предпринять шаги по возмещению ущерба, нанесенного этим людям за долгие годы социального отчуждения и маргинализации.

В качестве примера можно привести опыт Боснии и Герцеговины, Румынии, Словении и Хорватии, где были приняты достаточно успешные попытки выделения квот для представителей рома в национальных и муниципальных законодательных собраниях.

Во время моего визита в Словению я обнаружил, что предоставление рома одного места в законодательных собраниях ряда муниципалитетов открыло возможности для взаимодействия между общинами рома и местными властями. В качестве

еще одного положительного примера можно привести создание совещательных органов по проблемам рома на государственном уровне или привлечение представителей рома для участия в работе органов по общим проблемам меньшинств. Такого рода шаги особенно целесообразны для стран, где проживают малочисленные и разрозненные общины рома, например, для Финляндии или Польши.

Еще один важный вывод состоит в том, что бóльшая часть работы должна проводиться на местном уровне. Только в том случае, если участие рома в общественно-политической жизни будет поддерживаться на уровне муниципалитетов, можно будет добиться каких-то успехов в государственном масштабе. При этом любые инициативы такого рода должны осуществляться только при участии рома, которые должны сами представлять собственные интересы и озвучивать свои чаяния.

Таким образом, сегодня необходимо разработать комплексный подход по расширению возможностей рома, в основе которого будут лежать все вышеперечисленные принципы:

- правительствам надлежит отменить законы и иные нормативно-правовые акты, которые носят дискриминационный характер по отношению к политическому представительству меньшинств, включая рома и иные общины, ведущие кочевой образ жизни;
- необходимо оказывать поддержку неправительственным организациям, которые помогают в проведении образовательных программ для рома. Эти программы должны включать в себя информацию о правах человека и практические сведения о функционировании избирательной системы. Подобные программы поддержки должны быть, в первую очередь адресованы женщинам и молодежи из числа рома. Вся информация, которая существует в письменной форме, должна быть представлена на языке рома;
- необходимо предпринимать более активные усилия для учета избирателей-рома. Особое внимание следует уделять про-

- блеме отсутствия документов, удостоверяющих личность, и защите прав лиц, не имеющих гражданства;
- участие в общественно-политической жизни подразумевает не только участие в выборах, но и возможность влиять на власти в рабочем порядке. Необходимо организовать регулярные консультации между местными властями и народом рома на тему жилищных условий и иных практических и политических вопросов. Такого рода консультации должны проходить при активном участии всех сторон и быть направлены на достижение конкретных результатов. Любые попытки подойти к проблеме формально — ошибочны и чреваты серьезными последствиями;
 - необходимо создание механизмов для обеспечения равноправного, прямого и открытого взаимодействия, а также учреждение консультативных органов, способных гарантировать преемственность в совещательном процессе и подтверждать легитимность участия представителей рома. Власти должны оказывать поддержку культурным центрам рома, так как опыт учреждения таких центров в прошлом свидетельствует об их благотворном влиянии на уровень взаимодействия с рома;
 - представителей рома необходимо привлекать для работы в государственных учреждениях как на местном, так и на национальном уровне. В таких случаях проактивный подход к кадровой политике является оправданным и необходимым. Особенно важным представляется привлечение рома для работы в правоохранительных органах и образовательных учреждениях;
 - эффективность подобных мер будет во многом зависеть от того, насколько быстрым будет отказ от любого рода дискриминации. Это предполагает принятие и реализацию исчерпывающих законов по борьбе с дискриминацией и признание различных общин рома в качестве национальных меньшинств;

- требуется проведение специальных мероприятий, направленных на повышение уровня информированности государственных служащих и широкой общественности. Любые высказывания и действия ксенофобского характера подлежат порицанию. Борьба с ксенофобией — это одна из самых важных задач наших политиков.

Рома, лишённые гражданства

Рома, проживающие в целом ряде европейских стран, не имеют гражданства. В связи с этим они сталкиваются с двойной угрозой: огромное количество серьезных проблем, связанных с социальной стигматизацией и дискриминацией, усугубляется отсутствием гражданства. Еще сложнее ситуация рома, которые, помимо всего прочего, являются мигрантами.

У многих рома нет документов, удостоверяющих личность. Это ограничивает их доступ к услугам образования и государственного здравоохранения и обрекает их на постоянное отсутствие гражданства. Тысячи рома с точки зрения государства не существуют вовсе. Они не имеют свидетельства о рождении и не могут преодолеть административные барьеры, препятствующие их признанию государством. Зачастую эти люди оказываются полностью лишены доступа к любым формам базовой социальной защиты и способам интеграции.

Эта проблема носит скрытый характер. Подобные факты трудно выявлять, а государственные органы власти не прилагают должных усилий для сбора информации о масштабах и природе этой последовательной маргинализации. Как неоднократно подчеркивалось Европейским комитетом по социальным правам, государства обязаны определять степень социального отчуждения уязвимых групп, в частности рома, в том числе путем сбора необходимых статистических данных.

Политические события последних лет еще больше усугубили уязвимость европейских рома. Распад бывшей Чехословакии и бывшей Югославии значительно осложнили положение людей, которых вновь образованные государства считают чужаками,

даже несмотря на то, что рома прожили на этих территориях многие годы.

Чешская Республика приняла закон о гражданстве, который лишил гражданской принадлежности десятки тысяч рома: цель этого закона состояла в том, чтобы вынудить их переехать в Словакию. После вмешательства Совета Европы и ряда других организаций в 1999 г. в этот закон были внесены изменения, которые позволили во многом (хотя и не полностью) решить эту проблему.

В Словении несколько тысяч человек, среди которых было немало рома, стали жертвами решения об исключении всех жителей, не являющихся словенцами, из Реестра постоянных резидентов. Эти жители Словении, многие из которых прибыли сюда из других частей Югославии до ее распада, пропустили крайний срок получения словенского гражданства после объявления страны независимой. В 2010 г. правительству удалось добиться от парламента принятия закона, призванного урегулировать эту проблему.

Конфликт в Косово¹³ привел к вынужденному перемещению огромного числа рома в Сербию, Боснию и Герцеговину, Черногорию и бывшую югославскую Республику Македонию, а также в другие государства за пределами этого региона. Во время моего визита в Приштину я посетил неправительственную организацию, которая занималась крупным проектом по учету гражданского населения и выражала надежду на то, что в ходе этого проекта ей удастся зарегистрировать около десяти тысяч рома, оставшихся без документов.

Положение, при котором жители Европы оказываются лишены своего основного права на гражданство, является недопустимым.

¹³ Совет Европы занимает нейтральную позицию в вопросе о статусе Косово. При упоминании этой территории в официальных документах Совета Европы добавляется следующее уточнение: «Все ссылки на Косово, идет ли речь о территории, учреждениях или населении, в этом тексте должны пониматься в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности ООН и не предопределяя статус Косово».

В случае если дети мигрантов-рома родились и прожили несколько лет в тех или иных европейских принимающих странах, эти страны обязаны предоставлять необходимый правовой статус как этим детям, так и их родителям. Согласно Конвенции ООН о правах ребенка и Международному пакту о гражданских и политических правах дети имеют право на получение гражданства. Иными словами, принимающая страна обязана гарантировать детям наличие гражданства, и отсутствие гражданства у их родителей не является основанием для несоблюдения прав детей¹⁴.

Посетив Италию в январе 2009 г., я с радостью обнаружил, что правительство Италии занимается подготовкой законопроекта о предоставлении итальянского гражданства несовершеннолетним апатридам, чьи родители бежали из Югославии в период военных конфликтов, при условии что хотя бы один из родителей пребывал в Италии до января 1996 г. Правительство страны также объявило о своем намерении ратифицировать Европейскую конвенцию о гражданстве без каких-либо оговорок. Окончательное утверждение этих нормативных документов позволит улучшить ситуацию немалого числа детей рома, не имеющих гражданства.

Проблемы, связанные с отсутствием гражданства, касаются и многих совершеннолетних рома. Во время моих визитов в страны Юго-Восточной Европы я узнал о мерах, предпринимаемых Верховным комиссаром ООН по делам беженцев, который пытался способствовать решению проблем, порожденных отсутствием у рома удостоверяющих личность документов. Без этих документов рома не могут пользоваться своими основными правами. Программа Верховного комиссара ООН по делам беженцев позволила оказать помощь многим рома, проживающим в Черногории, включая тех, кто бежал из Косово.

Я также отметил успехи бывшей югославской Республики Македонии, где рома смогли получить основные личные

¹⁴ См. Конвенцию ООН о правах ребенка (статья 7) и Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 24).

документы, включая свидетельства о рождении, удостоверения личности, паспорта и иные документы, необходимые для получения социальных пособий и медицинских льгот.

Все вышеперечисленные достижения являются примерами положительного опыта, но следует помнить, что подобные меры представляют собой обязанность государства.

Согласно постановлению Европейского суда по правам человека непредоставление личных документов, необходимых при поиске работы, получении услуг здравоохранения и для удовлетворения иных значимых потребностей, может противоречить праву людей на частную жизнь, праву на соблюдение моральной и физической неприкосновенности¹⁵.

Совет Европы стал инициатором работы по защите прав рома. В заявлениях различных органов СЕ подчеркивается, что принимающие страны должны использовать все доступные средства для того, чтобы положить конец фактическому и юридическому безгражданству рома. В соответствии со стандартами Европейской конвенции о гражданстве (1997 г.) и Конвенции Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств (2006 г.) рома должно быть предоставлено гражданство.

Оба документа закрепляют общие принципы, правила и процедуры, представляющие крайнюю важность для эффективного соблюдения права на гражданство в Европе. Вот некоторые из ключевых положений этих конвенций:

- доминирующий принцип запрета дискриминации, предусмотренный законом и соблюдающийся на практике;
- обязанность государств избегать безгражданства, в том числе в связи с правопреемством государств;
- особая защита, которая должна предоставляться государствами детям, рождающимся на их территории и не получающим при рождении иного гражданства;

¹⁵ Дело «Смирнова против России» (*Smirnova v. Russia*), судебное постановление от 24 октября 2003 г.

- ограничение количества случаев, когда лицо в соответствии с законодательством может потерять гражданство;
- обязанность государств обосновывать свои решения относительно гражданства и представлять их в письменной форме.

Решение проблемы отсутствия гражданства у рома требует самых решительных мер. Самим рома нередко не хватает средств, необходимых для того, чтобы заявить о себе, и многие из них не имеют свободного доступа к омбудсменам и иным национальным организациям по защите прав человека.

При разработке национальных планов действий в области защиты прав человека необходимо предусматривать ресурсы для проведения правовых работ, направленных на оказание помощи рома, не имеющим гражданства.

Дискриминация в отношении мигрантов-рома

Поведение европейских правительств по отношению к мигрантам-рома разительно отличается от их политики в отношении других групп лиц, в той же степени нуждающихся в защите. Мигрантов-рома насильственно возвращают в места, где они подвергаются риску.

В Германии, Австрии и бывшей югославской Республике Македонии статус значительного числа мигрантов-рома позволяет им находиться на территории этих стран, предоставляя лишь временную защиту от насильственного выселения, но не право на проживание или иные социальные права. В Германии этот статус называется *Duldung* («терпимое лицо»).

Сегодня не без основания говорится о том, что рома, прибывшие из стран, не входящих в Европейский союз, чаще получают статус *Duldung* (вместо статуса, позволяющего долговременное проживание), чем граждане других стран, не являющиеся рома.

Эти вопросы стали предметом исследования «Недавние процессы миграции рома в Европе», которое проводилось мною совместно с Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств Кнудом Фоллебеком (*Knut Vollebeck*) (опубликовано в апреле 2009 г.).

В этом исследовании содержится анализ стандартов в сфере прав человека, связанных с миграцией в Европе, и освещается дискриминационное поведение, с которым до сих пор сталкиваются мигранты-рома. В заключение в исследовании приводятся рекомендации для государств — членов Совета Европы относительно мер, необходимых для защиты прав мигрантов-рома на европейской территории.

Мне приходилось заниматься этим вопросом в связи с насильственным возвращением рома, ашкали и цыган египетской ветви в Косово. После поездки в Косово в марте 2009 г. я опубликовал доклад, в котором говорилось об отсутствии инфраструктуры, необходимой для успешной реинтеграции репатриантов и, в первую очередь, рома.

В ходе второго визита в середине февраля 2010 г. я убедился, что проблема по-прежнему остается нерешенной. В настоящее время в Косово проживает двадцать тысяч внутренне перемещенных лиц всех категорий, которые находятся там с 1999 г. и не имеют возможности вернуться в места своего первоначального проживания. Уровень безработицы составляет около 50 %, и у властей Косово нет возможности обеспечить достойные условия проживания для вновь прибывающих репатриантов.

Стратегия реинтеграции, одобренная Приштиной, остается нереализованной: лица, ответственные за решение этих проблем на уровне муниципалитета, не знают о возложенных на них обязанностях и даже не располагают необходимыми ресурсами.

Некоторые насильственно возвращенные в Косово рома в итоге оказались в лагерях Чесмин Луг и Остероде в г. Митровица на севере страны, где зафиксирована высокая концентрация свинца в почве. На протяжении уже десяти лет в этих лагерях проживают целые семьи рома, включая детей, и пребывание на этой территории оказывает крайне пагубное воздействие на состояние их здоровья¹⁶.

¹⁶ Согласно информации, полученной мною из заслуживающих доверия источников в Приштине, в одном только 2009 г. в эти лагеря попали по меньшей мере 18 семей репатриантов.

Несмотря на то, что сегодня наконец предпринимаются меры для перемещения жителей лагеря в менее опасные для проживания места, семьи рома и ашкали, находящиеся там, нуждаются в срочной медицинской помощи¹⁷.

Не следует также забывать, что все эти люди боятся за собственную безопасность: в их памяти еще свежи воспоминания о том, как в 1999 г. рома были изгнаны с мест своего проживания, о том, как сжигали их дома и насиловали их женщин. Среди других трудностей рома можно упомянуть вопрос обучения их детей на понятном для рома языке и проблему занятости взрослого трудоспособного населения.

Взаимодействие между местными властями и европейскими правительствами нельзя назвать сотрудничеством равноправных партнеров — настолько ассиметричным оно является. Поскольку возврат репатриантов вменяется Приштине в обязанность в качестве одного из условий переговоров о либерализации визового режима и иных льгот, судьба самих беженцев отходит на второй план.

При этом возникают вопросы, связанные с соглашениями о реадмиссии, заключения которых сегодня требуют европейские правительства. На мой взгляд, в настоящее время следует добиваться только добровольного возвращения беженцев, причем оно должно быть действительно добровольным.

В 2009 г. в Косово были принудительно возвращены 2 600 беженцев, из которых 429 рома и ашкали. Большинство репатриантов прибыло в Косово из Австрии, Германии, Швейцарии и Швеции, а в настоящее время принимаются меры для увеличения их числа.

В этих случаях необходимо оценивать потребности каждого из репатриантов в индивидуальном порядке. Тем не менее, при проведении такого рода анализа следует учитывать и особенно уязвимое положение рома и ашкали, проживающих сегодня в этом регионе.

¹⁷ Помимо рома, в сходных условиях проживают представители еще двух национальных меньшинств — ашкали и цыгане египетской ветви.

Европейские правительства отказываются понимать, что рома могут нуждаться в защите. Согласно политике Европейского союза все государства — члены ЕС считаются «безопасными странами происхождения» с точки зрения предоставления убежища. Таким образом, человек, являющийся гражданином одной страны ЕС, не может получить право на международную защиту в другой стране ЕС.

Директивы ЕС также не предполагают какой бы то ни было защиты прав рома. Так, положения Директивы о свободе передвижения по-разному сказываются на рома и иных жителей ЕС. Эта директива гласит, что все граждане ЕС имеют право проживать в любом государстве — члене ЕС в течение трех месяцев без каких-либо дополнительных условий, кроме наличия у них действительного паспорта. В случае более длительных сроков проживания эти лица должны доказать, что они не создают дополнительного бремени для принимающей страны, предоставив информацию о наличии у них работы или необходимых финансовых средств.

Поскольку большинство рома не в состоянии выполнить эти условия (об этом также говорится в отчете, опубликованном Агентством ЕС по основным правам (FRA) в 2009 г.¹⁸), то в отношении рома охранительные положения Директивы о свободе передвижения нарушаются гораздо чаще, чем в отношении любых других определенных групп.

Высылка рома противоречит положениям законодательства ЕС. Так, в ряде случаев власти сносили жилища рома, чтобы убедить их покинуть территорию «добровольно».

Практически во всех странах Европы дискриминационная миграционная политика в отношении рома не вызывает никакого или почти никакого протеста. Сегодня пришло время пересмотреть этот подход.

¹⁸ Агентство ЕС по основным правам (FRA), «Положение граждан ЕС из числа рома, переезжающих и обосновывающихся в других государствах — членах ЕС» (*The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*), ноябрь 2009 г.

Вынуждать рома постоянно переезжать из одной страны в другую, как это происходит сегодня, бесчеловечно. Жертвами такого подхода становятся дети, многие из которых родились в принимающих странах и росли там до момента их депортации.

В отчете ЮНИСЕФ, опубликованном в июне 2010 г., рассказывается об огромном количестве детей, находящихся в такой ситуации. После депортации из Германии в Приштину они оказываются в стране, на языке которой они не говорят и с которой у них не осталось никаких связей. Процент бросивших школу среди таких детей особенно велик.

Политика репатриации также доказывает свою неэффективность. Из лиц, насильственно возвращенных в страну прежнего пребывания, 70-75% не смогли реинтегрироваться и были вынуждены переехать или нелегально вернуться в страны, из которых их депортировали.

Во многих случаях депортация из одной страны ЕС в другую не принесла желаемых результатов, так как рома воспользовались своим правом граждан ЕС свободно перемещаться по территории Европейского союза.

Вместо того чтобы тратить немалые средства на возвращение рома в страны их прежнего проживания, европейским государствам следовало бы расходовать эти деньги на содействие социальной интеграции представителей этого народа.





Глава 3. Иммиграционная политика и политика предоставления убежища

Как беженцам, так и экономическим мигрантам в настоящее время стало труднее добраться до европейских границ. Авиакомпаниям приходится отказывать в обслуживании пассажирам, которые по прибытии могут не получить разрешения на въезд. Основная задача патрульных катеров, курсирующих вдоль южного побережья Европы, состоит в том, чтобы перехватывать мигрантов из африканских стран и отправлять их домой. При этом свобода или жизнь многих из тех, кого не пропускают через границу, находятся под угрозой.

Фотография © Совет Европы

Права мигрантов

Демографические тенденции в Европе очевидны: этот регион со стареющим населением нуждается в большем количестве иммигрантов. Однако политические партии, стремящиеся ограничить приток иностранцев, по-прежнему сохраняют и даже повышают свою популярность у населения. В то же время отдельные сложившиеся партии умеренного толка также начали повторять лозунги экстремистов, вместо того чтобы разъяснять факты и защищать права иммигрантов. Тем самым они как бы признают ксенофобские заявления правомерными. Часто приходится слышать такие выражения: «Если им не нравится наша страна, пусть уезжают».

В подобной обстановке страдают все иностранцы, включая не только беженцев, но и просто граждан иностранного происхождения. Однако главными жертвами ксенофобии часто становятся нелегальные мигранты, находящиеся в стране без разрешения. В существующей ситуации могут возникать попытки устроить облаву на таких мигрантов с целью их депортации.

Каждое государство имеет право и обязанность осуществлять эффективный контроль своих границ и получать информацию о том, кто находится в его юрисдикции. Нелегальная миграция может привести к целому ряду проблем, а также нанести ущерб многим мигрантам, подвергающимся эксплуатации, включая тех из них, кто стал жертвой торговли людьми. Задача государства — найти необходимый баланс между защитой прав тех, кто находится на его территории и на границах, и осуществлением пограничного контроля.

Это непростая задача. По очевидным причинам, точная статистика отсутствует, но существуют оценки, согласно которым на территории Европейского союза находится около 5,5 миллионов нелегальных мигрантов, а еще большее их число проживает в других частях Европы. По имеющимся данным только Российская Федерация насчитывает не менее 8 миллионов нелегальных мигрантов.

Нелегальные мигранты могут въехать в страну незаконно, не имея действующей визы: либо минуя контроль на границе, либо проходя его по поддельным документам. Другие пересекают границу, не нарушая законодательства, однако остаются в стране по истечении срока визы; этот способ использует большинство нелегальных мигрантов, включая жертв торговли людьми. Мигранты могут также въехать по визе, не являющейся рабочей, а затем устроиться на работу.

Гуманная миграционная политика требует, чтобы мы собрали больше информации о существующем положении нелегальных мигрантов и об альтернативных способах их защиты. Некоторые меры были приняты в рамках национальных программ по борьбе с торговлей людьми. В отдельных странах с жертвами торговли людьми, в тех случаях, когда их удалось обнаружить, в настоящее время обращаются с уважением, им предоставляют защиту, а иногда и разрешение на пребывание в стране — хотя бы на ограниченный период времени.

Нелегальные мигранты, даже если их право на пребывание в стране не защищено законодательством, имеют права, которые должны быть соблюдены. Действительно, большинство норм по защите прав человека применяется без разграничения между гражданами страны и иностранными гражданами. Принцип равенства и отсутствия дискриминации означает, что разграничения между группами лиц допустимы только в тех случаях, если они предусматриваются законом, проводятся с легитимной целью и являются строго соразмерными данной цели.

Конвенция ООН о правах ребенка действует в отношении детей-мигрантов, включая тех из них, которым было отказано в разрешении на пребывание в стране. В частности, государство обязано обеспечить право детей на доступ к услугам в области здравоохранения и образования.

Парламентская ассамблея Совета Европы обосновала необходимость внесения ясности в вопрос о правах, которыми могут пользоваться нелегальные мигранты. На основании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также

других соответствующих договоров, Ассамблея выделила право детей на начальное и среднее образование, право на получение экстренной медицинской помощи, право на приемлемые условия труда, право на неприкосновенность частной и семейной жизни, право на равенство/недискриминацию, право на поиск и получение убежища, право на защиту от высылки из страны (принудительного возвращения в место, где их жизни и свободе может грозить опасность) и право на эффективные средства правовой защиты, предшествующие любому выдворению¹⁹.

Нелегальные мигранты формально имеют эти права, однако их ненадежный статус ставит их в уязвимое положение. На практике они часто не могут настоять на соблюдении своих прав при нарушении их должностными лицами, работодателями или арендаторами и часто подвергаются эксплуатации. Это проблема, решению которой правительства европейских стран пока не уделили достаточного внимания.

Необходимо признать и другой факт: многие нелегальные мигранты останутся в Европе и не будут или не могут быть возвращены в свою страну происхождения. В некоторых случаях это вызвано тем, что такое выдворение является высылкой, а следовательно, запрещено международным правом²⁰. В других случаях выдворение является затруднительным в связи с тем, что национальность или личность мигранта ставится под сомнение или страна предполагаемого происхождения отказывается в сотрудничестве. В остальных случаях мигранты не имеют гражданства, и поэтому не существует страны, в которую их можно было бы вернуть.

Таким образом, возникает проблема урегулирования статуса мигрантов и принятия правительством решения

¹⁹ Резолюция 1509 (2006) ПАСЕ.

²⁰ Принцип запрещения высылки был впервые провозглашен в 1954 г. в Конвенции ООН о статусе беженцев, статья 33(1) которой гласит: «Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».

о легализации присутствия некоторых нелегальных мигрантов. Такие решения не приводят к какому-либо ослаблению национального суверенитета или права государства на контроль своих национальных границ. Это добровольное действие, наподобие амнистии, в рамках которого государство намеренно принимает решение проигнорировать факт нарушения правил иммиграционного контроля в ограниченном числе конкретных случаев.

Урегулирование статуса нелегальных мигрантов является спорным вопросом, однако Парламентская ассамблея Совета Европы вынесла его на рассмотрение, что несомненно является ее заслугой²¹. Я рекомендую государствам — членам Совета Европы позитивно реагировать на эту инициативу и воспринимать такие программы урегулирования статуса как средство защиты достоинства и обеспечения прав человека для особо уязвимых групп.

Как и во многих других сферах, Европейский союз сам становится ключевым игроком в области миграции. Европейская комиссия работает над созданием комплексной иммиграционной политики ЕС, которая позволит усовершенствовать пограничный контроль и предотвратить незаконный найм персонала в странах Евросоюза, а также разрабатывает единые процедуры по допуску мигрантов и укреплению интеграционной политики.

В целях ужесточения контроля на границах были расширены полномочия Европейского агентства пограничного контроля и созданы Группы быстрого пограничного реагирования. Для обеспечения соответствия пограничных операций международным нормам, включая нормы, предусматривающие право на подачу заявления о предоставлении убежища, было начато сотрудничество между Европейским союзом и Верховным комиссаром ООН по делам беженцев.

Особенно важно, чтобы все стороны признали и взяли на себя ответственность по спасению человеческой жизни

²¹ См. Рекомендацию 1807 (2007) ПАСЕ о программах урегулирования статуса нелегальных мигрантов.

на море, а также гарантировали принцип запрещения высылки, предусматривающий, что никто не может быть принудительно возвращен в место, где ему будут угрожать преследования или пытки.

Поскольку существует необходимость формирования единой европейской миграционной политики, государства Европы должны осознавать важность сотрудничества и координировать разработку такой политики с заинтересованными странами, не входящими в ЕС. Совет Европы и ПАСЕ являются важными участниками данной работы, и необходимо, чтобы политика по отношению к мигрантам была основана на фактах и на уважении прав человека, а не на ксенофобии.

Криминализация миграции

В современной Европе прослеживается тенденция к криминализации нелегального въезда и проживания мигрантов в стране. Эта тенденция является частью политики «управления миграцией». Такой метод контроля передвижения людей из одной страны в другую подрывает устоявшиеся принципы международного права. Кроме того, это влечет за собой многие человеческие трагедии, а цель этого метода — установление эффективного контроля — так и остается недостигнутой.

Существуют имеющие обязательную силу международные соглашения, в которых говорится о том, что любой человек имеет право искать убежище при помощи справедливых, основанных на соблюдении прав человека процедур. Принцип запрещения принудительной высылки был установлен для того, чтобы защитить людей от возвращения в места, в которых их жизнь и личная безопасность находились бы под угрозой.

Однако многие мигранты не могут требовать статус беженцев — даже в тех случаях, когда их вынужденное возвращение означало бы для них личную трагедию или финансовый крах. Многие не могут легализовать свое пребывание в новой стране и поэтому живут в ней нелегально, пребывая в постоянном страхе, что они будут задержаны полицией и высланы. При этом

некоторые нелегальные мигранты проживают в принимающей стране уже в течение продолжительного периода времени и могут иметь детей-школьников.

В настоящее время мигранты находятся под все более пристальным вниманием. Некоторые государства установили квоты на число мигрантов, подлежащих выявлению и депортации из страны в рамках ускоренных процедур. Необходимо — и очень важно — напомнить каждому, что нелегальные мигранты также имеют права человека.

Поступают предложения о криминализации попыток въезда и проживания в стране без наличия на то разрешения. Такие предложения могут пользоваться популярностью у ксенофобов, но их реализация стала бы крайне ретроградным шагом.

В первую очередь, идея привлекать мигрантов к уголовной ответственности за попытку нелегального въезда в страну подрывает их право на получение убежища и оказывает негативное влияние на дальнейшую жизнь беженцев (см. следующую статью). Кроме того, лица, нелегально перевезенные в другую страну, не должны считаться преступниками. Существуют установленные международные нормы по защите жертв торговли людьми от уголовного преследования.

В Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. прямо говорится о том, что если мигрант задержан за нарушение миграционных норм, то он должен содержаться отдельно от осужденных и лиц, находящихся под стражей в ожидании суда; к нему не должны относиться как к преступнику (статья 17, § 3).

Криминализация — несоразмерная мера, выходящая за рамки законной заинтересованности государства в контроле своих границ. Криминализация нелегальных мигрантов, в сущности, означала бы приравнение их к контрабандистам или к тем работодателям, которые в большинстве случаев эксплуатируют работников-нелегалов. Такая политика вызвала бы дальнейшую социальную стигматизацию и маргинализацию мигрантов, несмотря на то, что большинство из них вносит свой вклад

в развитие государств и обществ Европы. Иммиграционные нарушения должны по-прежнему являться основанием лишь для административной ответственности.

Существует два побочных эффекта, которые государства должны учитывать, если они прибегают к уголовному преследованию в целях контроля нелегальной иммиграции. Находясь в Италии, я выяснил, что судей в этой стране беспокоит введение в национальное право новых уголовных норм, направленных против мигрантов. Судам некоторых европейских стран уже пришлось — в нарушение статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод — проводить непомерно затянутые судебные разбирательства. Такого рода промедления, в свою очередь, приводили к тому, что в Европейский суд по правам человека поступало большое количество жалоб. Любое действие по криминализации нелегальной миграции еще больше усугубит эту проблему.

Необходимо учитывать и нехватку места в исправительных учреждениях и иных местах заключения. Причисление нелегальных мигрантов к преступникам в соответствии с национальным законодательством повлечет за собой досудебное и послесудебное содержание мигрантов под стражей. Всем известно, — и я лично наблюдал это в нескольких странах, — что ряд государств — членом Совета Европы сталкивается с серьезной проблемой переполненности исправительных учреждений и мест лишения и ограничения свободы. Отдельная глава настоящего издания посвящена бесчеловечным и унижительным условиям, в которых находятся люди в этих учреждениях. Иностранцы, помещенные под административный арест, особенно часто становятся жертвами дурного обращения.

В данном контексте становится очевидным, что имеющаяся в странах Евросоюза возможность содержания под стражей нелегальных мигрантов на протяжении периода до 18 месяцев — весьма прискорбный факт. Однако Директива о возвращении нелегальных иммигрантов, принятая в июне 2008 г. Европейским парламентом, обеспечивает такую возможность. Данная мера

была непозволительной с точки зрения защиты прав человека и являлась неудачной реакцией на срочную необходимость согласования миграционной политики европейских государств.

В своей работе политические деятели должны не забывать о правах человека и стараться разработать разумную и долгосрочную стратегию. Следует принять во внимание тот факт, что трудящиеся-мигранты очень часто выполняют ту работу, от которой отказываются граждане данной страны. Иными словами, европейские государства должны объективно оценивать реальность: нелегальные мигранты работают потому, что их труд пользуется спросом.

В качестве примера можно привести сельское хозяйство стран Южной Европы, в котором занято большое число нелегальных работников-мигрантов. К сожалению, им часто приходится страдать от тяжелого труда и неподобающих жилищных условий.

Миграция — социальное явление, которое требует от государств принятия разумных и комплексных мер. Объемы нелегальной миграции возросли, а сама она стала распространенным явлением не только вследствие отсталости стран происхождения мигрантов. Еще одной важной причиной служит недостаток отлаженных миграционных механизмов и процедур, которые позволили бы легальным миграционным каналам эффективно удовлетворять спрос на рабочую силу.

Во многих европейских государствах иммиграционное законодательство остается одной из наиболее запутанных областей права, и необходимо предпринять дополнительные усилия по его упрощению. Я обращаю внимание на важные рекомендации, принятые Советом Европы в отношении нелегальных мигрантов. Государства-члены должны определить прозрачные и эффективные пути легальной иммиграции, если они хотят успешно решить стоящую перед ними проблему и закрыть каналы нелегальной миграции²².

²² Парламентская ассамблея Совета Европы. Рекомендация 1618 (2003) и Резолюция 1509 (2006).

Одним из способов решения данной проблемы является присоединение государств к Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г., которая является важным договором, касающимся притока легальной рабочей силы из государств — членов Совета Европы. Данная конвенция охватывает основные аспекты легальной миграции, такие как наем мигрантов, условия их работы и проживания, социальная и медицинская поддержка. Печально то, что по прошествии более тридцати лет данный договор ратифицировали только 11 государств, и лишь еще четыре подписали его²³.

Государства — члены Совета Европы также должны принять Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., являющуюся наиболее полным международным документом, касающимся работников из других стран, который подтверждает и устанавливает основные стандарты прав человека для легальных и нелегальных мигрантов. На сегодняшний день, то есть почти через двадцать лет после принятия, конвенцию ратифицировали три государства — члена Совета Европы, и еще три — подписали ее, несмотря на то, что в создании этого важного договора активно участвовали многие европейские страны. Ратификация и исполнение конвенции поможет защитить основные права всех трудящихся-мигрантов, что должно быть основной задачей каждого государства при разработке иммиграционной политики и ее реализации.

Право на убежище

В настоящее время в Европе не обеспечивается полная защита права на поиск и получение убежища. Несмотря на снижение в ряде стран количества подаваемых заявлений на предоставление убежища, политика государств в этой сфере по-прежнему является ограничительной. Обеспокоенность в связи с нелегальной миграцией и угрозами со стороны международных террористических организаций препятствует

²³ Количество зарегистрированных ратификаций и подписей по состоянию на 1 декабря 2010 г.

конструктивному обсуждению вопросов предоставления убежища и защиты беженцев и приводит к нарушениям прав человека.

Как беженцам, так и экономическим мигрантам в настоящее время стало труднее добраться до европейских границ. Авиакомпаниям приходится отказывать в обслуживании пассажирам, которые по прибытии могут не получить разрешения на въезд. Основная задача патрульных катеров, курсирующих вдоль южного побережья Европы, состоит в том, чтобы перехватывать мигрантов из африканских стран и отправлять их домой. При этом свобода или жизнь многих из тех, кого не пропускают через границу, находятся под угрозой.

Лица, сумевшие, несмотря на эти трудности, добраться до европейских стран в поисках убежища, как правило, не имеют возможности подать заявление — даже если они прибыли в «общем потоке» вместе с другими лицами. Лишь правительство Испании осуществило попытку обеспечить такое право для мигрантов, прибывающих на Канарские острова.

Однако если предложения по упрощению процедуры возвращения больших групп вновь прибывших лиц будут приняты, они подорвут право на поиск убежища — даже для тех, кому крайне нужна защита. Необходимо на ранних стадиях выявлять внутри более крупных групп мигрантов лиц, ищущих убежище, и рассматривать их заявления в рамках объективных и справедливых процедур.

Регламент «Дублин II» предусматривает возвращение лица, ищущего убежище, из одного государства — члена ЕС в другое, в случае если страна возвращения была первой страной ЕС, в которую прибыло данное лицо. Однако, как предупреждает Верховный комиссар ООН по делам беженцев, данная практика может на самом деле уменьшить шансы беженцев получить убежище по причине различий в законодательстве, применяемом в разных странах ЕС. Верховный комиссар также рекомендует придерживаться либерального подхода, в соответствии с которым перед принятием окончательного решения следует

полностью учесть родственные связи мигранта и историю его пребывания в стране.

Сомнительный характер Дублинского регламента был выявлен в январе 2011 г., когда Страсбургский суд постановил, что в одном из случаев при возвращении мигрантов из Бельгии в Грецию была нарушена Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Суд определил, что заявителю было отказано в проведении справедливых процедур в связи с неэффективностью системы предоставления убежища в Греции.

Существует несколько директив ЕС о политике по отношению к беженцам, направленных на формирование единого подхода внутри Европейского союза, которое является важной и заслуживающей одобрения целью. Однако в некоторых странах ЕС наблюдалась тенденция к снижению действующих в этой области стандартов до минимального уровня. Было бы крайне прискорбно, если бы принятие мер по унификации законодательства свелось к появлению самых упрощенных общих стандартов. Еще более жесткие законодательные и административные нормы были введены при внедрении директив ЕС на национальном уровне.

Главная проблема заключается в том, что огромное количество мигрантов въезжает в страну без документов. Контрабандисты и торговцы людьми во многих случаях отбирают у своих жертв паспорта и другие удостоверяющие личность документы или уничтожают их. Кроме того, некоторые мигранты предпочитают не предоставлять информацию о себе или своей родной стране, надеясь на то, что это повысит их шансы на пребывание в стране въезда или защитит членов их семьи, оставшихся на родине.

Однако это не дает оснований обращаться с такими мигрантами как с преступниками: во всех случаях должны быть соблюдены справедливые процедуры. Среди мигрантов могут находиться лица, на самом деле являющиеся беженцами. Человек, бежавший от сурового преследования, может не иметь возможности получить паспорт.

Неправительственные организации неоднократно указывали на дурное обращение со стороны полиции, жертвами которого иногда становятся лица, ищущие убежища. НПО критиковали органы полиции за то, что последние практически не принимали во внимание уязвимое положение заявителей, равно как и возможные моральные травмы, которые такие лица могли получить в процессе предшествующих контактов с чиновниками в форме.

Трудным может оказаться и обсуждение с незнакомым человеком сугубо личных и унижительных переживаний, связанных с пытками и иными формами жестокого обращения. Тем не менее, когда некоторые заявители не предоставляют всю необходимую информацию во время первого собеседования, это часто используется против них. При этом им намекают, — и многие беженцы по понятным причинам воспринимают это как оскорбление, — что они намеренно скрывали важные факты и не были достаточно честны.

Разумеется, иногда люди лгут. Однако это не должно повлиять на общий подход к проведению собеседований с лицами, нуждающимися в убежище. Первая встреча с представителями принимающей страны должна быть проведена как можно более гуманно, что, конечно, не отменяет необходимость получения соответствующей информации.

Заявителям должна быть предоставлена возможность прибегнуть к услугам переводчиков, прошедших соответствующее обучение и гарантирующих заявителям, что личные данные последних не будут переданы властям страны выезда. Проведение собеседований с детьми требует особых навыков, и очень важно, чтобы информация от детей была получена в независимом порядке.

Наконец, правительствам следует пересмотреть необходимость задержания мигрантов, а также изменить условия, существующие в местах содержания под стражей. В некоторых европейских странах лица, нуждающиеся в убежище и не совершившие никаких преступлений, пребывают в местах лишения свободы, в то время как правительства пытаются обеспечить возвращение

этих мигрантов в страну их происхождения. Иногда на это уходит много времени, и в этой ситуации возможности мигрантов по получению правовой помощи часто ограничены или вовсе сведены на нет. Мы, европейцы, должны стремиться к лучшему.

Содержание под стражей лиц, ищущих убежище

Принцип солидарности с другими людьми требует предоставления убежища по крайней мере тем, кто спасается от преследований. «Право искать убежище от преследования» является ключевым положением Всеобщей декларации прав человека. К сожалению, сегодня в некоторых странах Европы это право соблюдается не полностью: беженцев встречают с подозрением, задерживают и помещают в места лишения свободы.

Некоторые люди, стремящиеся въехать в Европу, обоснованно боятся преследований. Они могут столкнуться с угрозами по причине своей национальности, вероисповедания, гражданства, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе. Некоторым из них уже пришлось терпеть плохое обращение в своей стране. Эти беженцы вынуждены были эмигрировать.

Данное обстоятельство позволяет провести четкую границу между ними и другими мигрантами и означает, что таким лицам в соответствии с международным правом присваивается особый защитный статус. К сожалению, этот статус не всегда соблюдается. Действия общего характера, предпринимаемые с намерением предотвратить въезд мигрантов в страну, препятствуют въезду и подаче заявлений о предоставлении убежища и со стороны беженцев.

Беженцы, въехавшие в страну без разрешения, не должны подвергаться наказанию, их передвижение может быть ограничено только на исключительных основаниях. Эти фундаментальные принципы уже в течение шестидесяти лет являются неотъемлемой частью международного права в отношении беженцев.

Статья 31 Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. (с поправками в соответствии с Протоколом 1967 г.) гласит: «Договаривающиеся Государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые... въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания».

Государства могут ограничить свободу передвижения беженцев только в том случае, если такие ограничения признаются «необходимыми»: а именно, в четко определенных исключительных обстоятельствах и при условии тщательного рассмотрения всех возможных альтернатив. Верховный комиссар ООН по делам беженцев неоднократно подчеркивал необходимость применения этого принципа.

Данная устоявшаяся правовая позиция была поддержана Комитетом министров Совета Европы в 2003 г. при принятии им Рекомендации Rec(2003)5 для государств — членов Совета Европы в отношении мер содержания под стражей лиц, ищущих убежище. В 2005 г. Европейский союз открыто принял данный принцип, провозглашенный в статье 18 Директивы Совета ЕС 2005/85/ЕС о минимальных стандартах при осуществлении процедур предоставления статуса беженца и лишения этого статуса.

В соответствии с данными стандартами содержание под стражей лиц, ищущих убежище, по прибытии в страну допускается только на основаниях, определенных законом, в течение как можно более короткого промежутка времени и исключительно в следующих целях:

- для проверки личности беженцев;
- для определения элементов, на которых основывается запрос на предоставление убежища или статуса беженца;
- для обработки заявлений в случаях, когда беженцы уничтожили свои путевые документы или документы,

- удостоверяющие личность, либо использовали поддельные документы для введения в заблуждение властей страны предоставления убежища; или
- для охраны государственной безопасности или общественного порядка.

Как и во всех случаях ограничения фундаментальных прав и свобод, данные исключения должны применяться избирательно. Некоторые уязвимые категории лиц — например, дети без сопровождения взрослых — ни в коем случае не должны содержаться под стражей. К сожалению, мой собственный опыт, а также информация, полученная мною из надежных источников, свидетельствуют об обратном.

Содержание под стражей лиц, обращавшихся с заявлениями на предоставление убежища, которые были отклонены, является поводом для беспокойства. Подобное лишение свободы может быть оправдано только в том случае, когда существует объективный риск того, что данное лицо скроется, если не заключить его под стражу, и что альтернативных мер, таких как регулярная отчетность, не существует. Если подобное содержание под стражей необходимо, оно должно быть ограничено по времени и подлежать обжалованию в суде.

Мое беспокойство вызывает тот факт, что, в соответствии с регламентом «Дублин II», некоторые государства — члены ЕС заключают под стражу лиц, ищущих убежище и находящихся на пути к государству — члену ЕС, отвечающему за рассмотрение их заявления. Данный регламент должен быть пересмотрен с учетом основного принципа запрета содержания под стражей лиц, ищущих убежище. Кроме того, необходима эффективная система надзора, действующая на всей территории ЕС, которая гарантировала бы надлежащий контроль мест, используемых для содержания под стражей лиц, ищущих убежище, со стороны независимого органа. При пересмотре регламента и последующих проверках необходимо обратить особое внимание на широко распространенную практику содержания под стражей на территории аэропортов и транзитных зон.

Очевидна необходимость формирования единых европейских процедур в данной области. Я встречался с представителями правительств, обеспокоенных тем, что политика, основанная на соблюдении прав, станет «сигналом», который привлечет еще больше беженцев. К сожалению, такой подход, в свою очередь, порождает цепную реакцию. Политика в отношении беженцев должна быть скоординированной и основанной на согласованных стандартах в области защиты прав человека.

Я искренне надеюсь, что постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека по делу «Саади против Соединенного Королевства» (*Saadi v. the United Kingdom*) не будет рассматриваться как основание для повсеместного содержания беженцев под стражей. Суд действительно признал, что государство может содержать лиц, ищущих убежище, под стражей в течение семи суток «в надлежащих условиях» для проведения процедуры ускоренной проверки в том случае, если государство сталкивается с «возрастающим потоком огромного числа лиц, ищущих убежище» (§ 80 постановления суда)²⁴.

Несомненно, рост числа заявлений о предоставлении убежища может привести к появлению административных проблем. Однако это не должно рассматриваться как повод для того, чтобы допустить ослабление закрепленного в международном праве принципа, запрещающего заключение лиц, ищущих убежище, под стражу по прибытии в страну. Важно не допустить, чтобы государственные интересы преобладали над нормами права.

С учетом вышесказанного, я полагаю, что было бы уместно вспомнить и подчеркнуть некоторые ключевые принципы, издавна соблюдаемые европейскими государствами — если не всегда на практике, то по крайней мере на уровне законодательства:

- беженцы являются особо уязвимыми лицами, сталкивающимися с преследованием в стране их происхождения; поэтому

²⁴ Судебное постановление от 29 января 2008 г.

- принимающее государство должно предоставить им особую защиту;
- запрет заключения лиц, ищущих убежище, под стражу по прибытии в страну въезда остается фундаментальным принципом международного права;
 - содержание под стражей может допускаться в ограниченном порядке и только в ситуациях, приведенных выше и предусмотренных международным правом;
 - содержание под стражей, если оно необходимо, может осуществляться только в специализированных помещениях для содержания беженцев под стражей;
 - альтернативные содержанию под стражей меры должны быть рассмотрены государствами и закреплены в национальном законодательстве;
 - государства всегда должны проявлять максимальное внимание и заботу по отношению к особо уязвимым беженцам — таким как жертвы пыток или иных травм, несовершеннолетние лица без сопровождения взрослых, беременные женщины, матери-одиночки, пожилые лица и лица с ограниченными умственными и физическими возможностями;
 - государства должны применять процедурные и материально-правовые гарантии, предусмотренные статьей 5 (право на свободу и личную неприкосновенность) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;
 - представители государственных органов и должностные лица, ведущие работу с заключенными под стражу лицами, ищущими убежище, должны быть специально обучены, и в их отношении должны осуществляться непрерывное повышение квалификации и контроль.

Это не просто соображения гуманитарного характера. В соответствии с международным законодательством о правах человека и беженцев данные принципы отражают юридически закрепленные права, за соблюдение которых несет ответственность каждое государство.

Воссоединение семей

Ограничительная политика в отношении беженцев, применяемая в европейских странах, нарушает принцип, в соответствии с которым разлученные члены семей должны быть воссоединены. В случаях когда беженцы уже пребывают в стране, правительства пытаются ограничить возможности для въезда их близких родственников. Результатом этого являются ненужные страдания людей, особенно если разлучаться со своими близкими приходится членам семей, находящимся на изживении. Такая политика нарушает право на воссоединение семьи, предусмотренное международными нормами в области прав человека.

В соответствии с рядом деклараций мировое сообщество пришло к согласию о том, что семья является основной ячейкой общества²⁵. Отсюда вытекает право на единство семьи, которое, в свою очередь, налагает определенные обязательства на органы государственной власти. Это право особенно важно, поскольку беженцы часто вынуждены оставлять членов своих семей при выезде из страны.

Продолжительное отлучение от членов семьи может вызвать сильный стресс и помешать нормальной жизни как тех, кто покинул свою страну, так и тех, кто в ней остался. И действительно, многие беженцы и другие мигранты ведут изолированный образ жизни, будучи исключенными из своего привычного круга общения. В результате они сталкиваются с еще большим количеством трудностей в процессе интеграции в новую среду. Те, кто остался на родине, — нередко это женщины и дети, — как правило,

²⁵ См. статью 16 Всеобщей декларации прав человека; статью 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (данное право подчеркивает важность защиты членов семьи — ячейки общества, в которой многие дети воспитываются до достижения зрелого возраста); статью 16 Европейской социальной хартии 1961 г.; статьи 17 и 23 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 74 Дополнительного протокола 1977 г. к Четвертой женеvской конвенции о защите гражданского населения во время войны; статьи 9, 10 и 22 Конвенции ООН о правах ребенка; а также статью 9 Хартии Европейского союза по правам человека.

бывают уязвимыми в эмоциональном и финансовом отношении и часто сталкиваются с угрозой физического насилия.

Несмотря на то, что государства стремятся сохранить свое право на регулирование и контроль въезда лиц, не являющихся их гражданами, наблюдается положительное развитие международного законодательства в отношении прав на воссоединение членов семей, находящихся в разных странах. В настоящее время уважение права на семейную жизнь требует не только минимизации непосредственных действий со стороны государства, ведущих к разлучению членов семьи, но и принятия мер по воссоединению членов семей, если они не могут воспользоваться правом на воссоединение семьи в другой стране.

Начало этому новому принципу было положено при принятии Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. В заключительном акте дипломатической конференции было провозглашено, что единство семьи является «основным правом», и государствам было рекомендовано принять необходимые меры для защиты семей беженцев, в частности:

- обеспечить сохранение единства семьи беженца, особенно в случаях, когда глава семьи выполнил необходимые условия для въезда в данную страну;
- защитить несовершеннолетних беженцев, особенно детей без сопровождения взрослых и девушек; в частности, принять меры по установлению опекунов над ними и их усыновлению (удочерению).

Со времени принятия Конвенции Исполнительный комитет Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев принял ряд авторитетных деклараций, провозглашающих, что воссоединение семьи является как правом человека, так и гуманитарным принципом. Комитет также призвал государства к принятию законодательства для обеспечения «права на единство семей всех беженцев с учетом прав беженцев и членов их семей»²⁶.

²⁶ Заключения Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев 1, 9, 24, 84, 85 и 88.

Как Комитет министров, так и Парламентская ассамблея Совета Европы использовали в ряде рекомендаций и резолюций аналогичные формулировки. Понятия «семья» и «воссоединение семьи» также отражены в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и в Европейской социальной хартии.

Конвенция ООН о правах ребенка гласит, что дети не должны разлучаться со своими родителями вопреки своему желанию (статья 9) и что государства должны рассматривать возможности для воссоединения семьи «позитивным, гуманным и оперативным способом» (статья 10).

На практике, однако, политика государств не всегда была позитивной, гуманной и оперативной — ни в отношении детей, ни в отношении взрослых. Рядом государств было принято решение трактовать свои обязательства в узком смысле, и данная позиция нашла свое отражение в Директиве Совета ЕС о праве на воссоединение семьи. В соответствии с данной директивой благоприятные для воссоединения условия предусмотрены только для супругов и не состоящих в браке несовершеннолетних. Только лица, имеющие полный статус беженца, учитываются как спонсоры, тогда как те, кто получает субсидиарную защиту, или иные мигранты спонсорами быть не могут.

На практике политика разных государств различается, но многие страны Европы определили, что понятие «семья» охватывает только родителей и их родных детей. При этом игнорируется тот очевидный факт, что состав семьи варьируется в зависимости от различных традиций и существующих обстоятельств. Так, в зонах военных конфликтов и районах распространения ВИЧ нередко приходится наблюдать, как о ставших сиротами детьми заботятся другие родственники. В иных местах на иждивении у более молодых родственников находятся их дедушки и бабушки или другие члены расширенной семьи. В каждом конкретном случае семейные традиции должны учитываться при разработке позитивной и гуманной политики.

Некоторые государства утверждают, что единство семьи может быть достигнуто лишь в том случае, если прибывшие

в страну мигранты вернутся к членам своих семей в страну происхождения. Тем самым они намекают на то, что разлучение членов семьи произошло по желанию самих мигрантов. Однако многие из них не могут вернуться на родину по тем же причинам, которые заставили их бежать оттуда. Возможность возвращения отсутствует не только у тех, кому было предоставлено убежище, но и у тех, кто стремится приобрести статус беженцев, а также у многих из тех, кто получает временную или субсидиарную защиту. Следует повторить, что и здесь позитивной и гуманной была бы такая политика, которая позволила бы отдельно и по существу рассматривать каждый конкретный случай.

Воссоединению семей часто препятствуют и другие обстоятельства. Например, мигрантам иногда отказывают в воссоединении их семей из-за жестких требований, в соответствии с которыми они должны быть финансово самостоятельными, а лицам, получающим социальную помощь, часто не разрешают выступать в качестве спонсоров. Однако при проведении данной политики во многих случаях игнорируются факты. Поскольку воссоединение семьи является правом человека, бедность члена семьи, являющегося резидентом данной страны, не должна быть критерием, препятствующим удовлетворению его заявления. Тем не менее, на практике этот принцип абсолютно не соблюдается.

Отношение должностных лиц к просьбам о воссоединении членов семьи, пребывающих в разных странах, часто бывает крайне негативным. На запросы заявителей зачастую дается ответ, продиктованный подозрениями в том, что мигранты якобы хотят ввести власти в заблуждение и получить незаслуженные выгоды. Конечно, были случаи, когда заявители предоставляли неточную информацию, чтобы обеспечить право на въезд своим близким, но было бы огромной ошибкой руководствоваться такими случаями при разработке общей политики.

Необходимо также указать на то, что в ряде стран в качестве основного критерия принятия решения государством было введено ДНК-тестирование. Цель данного метода состоит в том, чтобы проверить, действительно ли заявитель является ребенком

или родителем члена семьи, проживающего в стране. Этот метод по определению исключает принятие во внимание каких-либо других отношений — например, между приемными родителями и усыновленными (удочеренными) детьми. Данная процедура не отражает и семейных традиций, существующих в тех странах, из которых беженцы приезжают в Европу.

Верховный комиссар ООН по делам беженцев справедливо предупредил, что ДНК-тестирование может иметь серьезные последствия с точки зрения нарушения права на неприкосновенность частной жизни. Хотя добровольное тестирование с целью предотвращения мошенничества может в определенных обстоятельствах быть приемлемым, необходимо тщательное регулирование данной сферы, а информация, полученная на основании анализа ДНК, должна быть конфиденциальной. Если же принимается решение об обязательном проведении тестирования, то оплату расходов должны брать на себя потребовавшие его органы власти.

Некоторые государства, реагируя на распространенное общественное мнение о том, что иностранцы представляют собой угрозу, ввели еще более жесткие требования, которые очень часто являются дискриминационными. Например, в своем «Меморандуме датскому правительству» я обратил внимание на требование, в соответствии с которым лица должны являться гражданами Дании в течение 28 лет для того, чтобы их иностранные партнеры, не состоящие с ними в браке, могли получить вид на жительство в этой стране. Очевидно, это является дискриминацией, направленной против тех, кто не проживал в Дании с детства.

Мое беспокойство вызвало и требование, в соответствии с которым право на воссоединение с семьей для детей действует только до тех пор, пока ребенку не исполнится 15 лет. Признавая, что данное ограничение нарушает Конвенцию ООН о правах ребенка, государство объявило, что возможны исключения, в рамках которых это правило применяться не будет — однако

это едва ли можно считать удовлетворительным ответом²⁷. В конце 2010 г. датское правительство ввело «систему баллов», которая обуславливает для менее образованных родственников еще меньшие шансы на воссоединение семьи. Ряд аналогичных правил был принят и в Нидерландах.

Обработку заявлений во многих странах трудно назвать «оперативной». В действительности этот процесс является как чрезвычайно длительным, так и чрезмерно бюрократизированным. В некоторых странах власти требуют, чтобы заявления подавались в посольства или консульства в стране происхождения, что далеко не всегда бывает просто или вообще осуществимо. В других случаях власти запрашивают документы или данные, подтверждающие те или иные факты, в то время как получение этих документов и данных от властей страны происхождения может представлять для заявителей большую сложность. В этой связи требования по предоставлению доказательств наличия семейных отношений между лицами, претендующими на воссоединение семьи, должны быть реалистичными.

Те, кто видел, как сильно страдают разлученные члены семей, понимают, насколько ошибочно отказывать им в праве на воссоединение семьи, насколько это плохо и для беженцев, и для оставшихся в стране происхождения членов семей, и для самой принимающей страны. Помощь при воссоединении семей позволяет обеспечить уход за беженцами и их защиту, а также их эмоциональное благополучие и нередко — финансовую самодостаточность. Добиться этого — в интересах каждого.

Торговля людьми

О торговле людьми ведется много разговоров — однако действий для борьбы с ней предпринимается недостаточно. ЮНИСЕФ и неправительственная организация Terre des Hommes («Планета людей») опубликовали доклады о случаях

²⁷ Меморандум Комиссара по правам человека правительству Дании, CommDH(2007)11.

торговли детьми в Юго-Восточной Европе. Эти организации потребовали решительных действий для того, чтобы искоренить сами причины возникновения спроса и предложения в этой противозаконной сфере деятельности.

И они правы: кампания по борьбе с торговлей детьми и взрослыми должна стать более эффективной. Основным инструментом, служащим этой цели, является Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, которая должна быть безотлагательно ратифицирована всеми европейскими государствами.

Торговля людьми — серьезное уголовное преступление, однако раскрыть его нелегко. Подпольный характер этого ремесла, полная секретность, поддерживаемая членами криминальных сетей, работающими в этом грязном бизнесе, и опасения потерпевшего, что если он сообщит куда-либо о своем положении, то его постигнет возмездие, — все это приводит к тому, что оценить точный характер и масштабы этого преступления чрезвычайно сложно. Значительно различаются и масштабы насилия и обмана, используемых для эксплуатации людей.

Известно, однако, что торговля людьми — один из главных источников дохода организованных преступных группировок и что количество жертв чрезвычайно высоко. Ни для кого не секрет, какие страны и регионы чаще всего являются пунктами отправки, транзита и назначения жертв этих преступлений.

Иногда торговля людьми связана с сексуальной эксплуатацией — но не всегда. Многим жертвам этого бизнеса приходится просить милостыню, выполнять работу по дому или заниматься иным физическим трудом (в последнем случае, как правило, в сфере сельского хозяйства или строительства).

Этих жертв объединяет то, что они с легкостью попадают в зависимость от торгующих ими преступников и часто эксплуатируются местными работодателями или клиентами этих преступных сетей. Многие из них — мигранты, не имеющие

документов и потому являющиеся особенно уязвимыми. Многим приходится жить в рабских условиях.

В этой связи в основе всех программ по борьбе с торговлей людьми должны лежать стандарты соблюдения прав человека. Действия со стороны полиции являются обязательными, но недостаточными. Необходимо дополнять их профилактическими мерами и эффективной защитой прав жертвы. Разумеется, все это касается и жертв, не имеющих разрешения на въезд в страну и пребывание на ее территории.

Мигранты без документов, ставшие жертвами торговли людьми, также имеют право на безопасность и защиту. С ними нужно обращаться как с жертвами, а не как с преступниками. Для них должны быть предусмотрены справедливые процедуры рассмотрения дела, соблюдаемые надлежащим образом. Если они сотрудничают с правоохранительными органами или если этого требует сложившаяся гуманитарная ситуация, им следует выдавать разрешение на проживание в стране.

Многие жертвы торговли людьми не решаются обратиться за помощью к органам власти, поскольку они опасаются либо того, что их не выслушают, либо того, что их самих посчитают преступниками, которых надлежит срочно депортировать из страны. Власти транзитных и принимающих стран должны искать гуманные и эффективные способы установления контакта с жертвами торговли людьми и оказания им помощи.

Преступники, занимающиеся торговлей людьми, должны быть пойманы и наказаны. Работодатели и клиенты незаконного бизнеса, умышленно эксплуатирующие жертв этой торговли, должны преследоваться в судебном порядке. Самим жертвам следует гарантировать защиту и поддержку. Тем не менее гораздо больше должно быть сделано для того, чтобы прервать цепочку торговли людьми в самом ее начале.

Коренные причины этого преступления известны: это бедность, безработица, плохое обращение и маргинализация в обществе. Необходимо принимать меры для решения данных проблем, связанных с правами человека. Преступники завлекают

жертв потому, что последние находятся в отчаянном положении, а доступная информация о существующих рисках является недостаточной. Транзитным и принимающим странам следует оказывать помощь странам отправки в их попытках борьбы с причинами этих преступлений. Ведь в противном случае пострадают все.

Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми является комплексным договором и направлена на предотвращение такой торговли, защиту жертв и преследование преступных организаторов. Конвенция призывает к информированию и предупреждению людей, которые могут стать жертвами торговцев, а также к принятию мер, препятствующих тому, чтобы клиенты преступников в принимающих странах поощряли своими действиями эксплуатацию людей.

Конвенция не является идеальной. Переговоры и компромиссы привели, на мой взгляд, к тому, что требования к защите жертв стали менее жесткими, а методы борьбы с их эксплуатацией — менее конкретными. Тем не менее, она остается одним из наиболее передовых и смелых документов по противодействию торговле людьми, и государства — члены Совета Европы должны подписать и ратифицировать конвенцию и следовать ее положениям.

Конвенция имеет четкую направленность на защиту прав человека и предусматривает различные меры оказания физической, психологической и юридической помощи жертвам, включая компенсацию за понесенный ущерб. За ее исполнением следит группа независимых экспертов, задача которых — обеспечить эффективность всей системы.

Отсутствие гражданства

Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть лишен гражданства или получить отказ в праве на смену гражданства без достаточных на то оснований. Данные права предусмотрены во Всеобщей декларации прав

человека 1948 г. И тем не менее, в ряде европейских стран они не соблюдаются. Жертвы такой политики — лица без гражданства.

Лицо, не имеющее гражданства (апатрид), — это человек, которого ни одно государство не считает своим гражданином. Некоторые лица без гражданства являются беженцами или мигрантами, покинувшими свою страну происхождения. Другие живут на родине, но не признаются ее гражданами.

Тяжелое положение апатридов в последнее время не привлекало к себе особого внимания, и о нем мало известно общественности. По оценке Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в мире проживает около 12 миллионов лиц, не имеющих гражданства; он признает, однако, что эта цифра не является точной и что их может быть еще больше. Количество апатридов в Европе оценивается в 640 тысяч человек.

Постыдная история Европы, связанная с лишением людей гражданства и их репрессированием, способствовала разработке согласованных международных стандартов по защите права на гражданство и на гуманное обращение при его отсутствии. Конвенция ООН о статусе апатридов 1954 г. содержит положения, позволяющие лицам без гражданства осуществлять основные права человека. Кроме того, она призывает принимающие государства способствовать интеграции и натурализации таких лиц.

Данная конвенция дополняется Конвенцией о сокращении безгражданства 1961 г. в которую входят положения по предотвращению новых случаев утраты лицами их гражданской принадлежности. Способствовать искоренению безгражданства во всем мире было поручено Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН).

Как Конвенция ООН по правам ребенка, так и Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривают, что дети должны иметь право на получение

ние гражданства²⁸. Принимающая страна обязана обеспечить получение детьми гражданства. Безгражданство родителей не является поводом для отказа детям в их основном праве.

На практике эти права не соблюдаются. Исключение апатридов из участия в политическом процессе разрушает взаимосвязь между правами и обязанностями человека. Лица без гражданства, как правило, подвергаются социальной маргинализации. Многие из них ежедневно сталкиваются с вопиющей дискриминацией: им могут отказать в работе, жилье и доступе к услугам в сфере образования и здравоохранения, поскольку у них нет действительных документов, удостоверяющих их личность. Во время заграничных поездок они становятся особенно уязвимыми — если, конечно, они вообще могут выехать за рубеж.

Политические события, произошедшие в Европе после 1989 г., привели к увеличению числа апатридов, особенно принадлежащих к национальным меньшинствам. Распад Советского Союза, Югославии и Чехословакии привел к появлению огромных трудностей для людей, которых новые правительства не признавали своими гражданами — несмотря на то, что они в течение многих лет не меняли места жительства.

Многие резиденты Латвии и Эстонии, в том числе и дети, остаются апатридами. Я уже рекомендовал принятие законов, в соответствии с которыми дети получали бы гражданство автоматически, а пожилые люди освобождались бы от требования проходить тестирование, необходимое для натурализации²⁹. Европейский суд по правам человека также подчеркивал необходимость эффективной защиты частной и семейной жизни в подобных ситуациях³⁰.

²⁸ Статья 7 Конвенции ООН о правах ребенка и статья 24 Международного пакта о гражданских и политических правах.

²⁹ См. Меморандум Комиссара по правам человека правительству Латвии, CommDH (2007)9, и правительству Эстонии, CommDH(2007)12.

³⁰ См. дело «Сливенко против Латвии» (*Slivenko v. Latvia*), судебное постановление от 9 октября 2003 г., и дело «Сысоева против Латвии» (*Sisojeva v. Latvia*), судебные постановления от 16 июня 2005 г. и 15 января 2007 г.

В результате принятого в 1992 г. Словенией решения об удалении из Реестра постоянных резидентов лиц, не являющихся словенцами, пострадало несколько тысяч человек, в том числе большое количество представителей народа рома. Многие из них приехали в Словению из других частей Югославии перед ее распадом. И только в 2010 г. благодаря принятию поправок к закону это несправедливое положение было отменено.

В других балканских государствах проживают рома, не имеющие ни гражданства, ни даже элементарных удостоверений личности. Те из них, кто переехал из стран бывшей Югославской Федерации в другие части Европы, например в Италию, часто не имеют личных документов и их юридический статус не определен. Фактически у них нет и гражданства. Родившиеся дети часто не регистрируются и рискуют впоследствии потерять право на получение гражданства из-за неспособности доказать, что они официально являются резидентами данной страны.

В Греции законодательство о гражданстве способствовало тому, что большое число представителей мусульманского меньшинства (многие из них турецкого происхождения) в провинции Фракия были лишены гражданской принадлежности. Данное положение было отменено в 1998 г., но эта отмена не имела обратной силы, то есть мусульмане, уже потерявшие гражданство, не могли восстановить его. Им пришлось начать процесс натурализации на тех же основаниях, что и вновь прибывшим в страну. Власти Греции должны исправить эту несправедливую ситуацию в приоритетном порядке³¹.

В Боснии и Герцеговине чиновники инициировали пересмотр принятых начиная с 1992 г. решений о предоставлении гражданства значительному числу иностранных граждан. Власти утверждали, что те получили гражданство благодаря отсутствию порядка в процедурах, осуществлявшихся в военное время, и отозвали гражданство у нескольких сотен людей.

³¹ См. «Доклад по итогам инспекционной поездки в Греческую Республику (2002—2005 гг.)» Комиссара по правам человека (*Follow-up report on the Hellenic Republic (2002-2005)*), CommDH(2006)13.

Во Франции Национальное собрание в октябре 2010 г. приняло закон об иммиграции, расширивший возможности по лишению гражданства лиц, получивших его в течение последних десяти лет и совершивших серьезное преступление.

Хотя в указанных случаях приводились веские доводы в пользу принятия таких решений, отзыв ранее предоставленного гражданства должен рассматриваться как очень серьезная мера и применяться лишь в исключительных обстоятельствах при выявлении факта умышленного обмана, совершенного в рамках подачи первоначальной заявки.

Еще одна проблема, относительно которой необходимо принять положительное решение, — судьба турок-месхетинцев, депортированных Сталиным в 1944 г. из Грузии в другие части СССР. Лишь немногие из них смогли вернуться в родные места, а большинство представителей этой народности, проживающих в настоящее время в Краснодарском крае, не имеют гражданства. Существует надежда на то, что власти Грузии в ближайшее время выполнят свое обещание обеспечить возвращение этого меньшинства на историческую родину.

С целью соблюдения прав человека и, в частности, решения проблем, возникших в результате распада ряда государств и появления государств-преемников в 1989-м и последующих годах, Совет Европы принял два важнейших документа. Один из них — Европейская конвенция о гражданстве 1997 г., другой — Конвенция о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 г.

Оба документа содержат общие принципы, правила и процедуры, представляющие крайнюю важность для эффективного соблюдения права на гражданство в Европе. Вот некоторые из ключевых положений этих конвенций:

- доминирующий принцип запрета дискриминации, предусмотренный законом и соблюдающийся на практике;
- особая защита, которая должна предоставляться государствами детям, рождающимся на их территории и не получающим при рождении иного гражданства;

- ограничение количества случаев, когда лицо в соответствии с законодательством может потерять гражданство;
- обязанность государств обосновывать свои решения относительно гражданства и представлять их в письменной форме.

Я обеспокоен тем фактом, что, несмотря на принятие Комитетом министров Рекомендации № R(99)18 (о недопущении и сокращении безгражданства), предусматривающей ратификацию Европейской конвенции о гражданстве 1997 г., лишь 20 государств — членов Совета Европы ратифицировали ее. И только пять государств ратифицировали Конвенцию о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 г.³²

Европейские государства должны сделать решение проблемы безгражданства своим приоритетом. Апатриды в большинстве случаев практически не имеют возможности быть услышанными, причем нередко их вынуждают молчать под страхом еще большей дискриминации. Действия, направленные на защиту прав апатридов, должны осуществлять все правительства, омбудсмены, национальные институты по защите прав человека и неправительственные организации.

Дальнейшее существование «неприкаянных душ» в современной Европе недопустимо. Государства — члены Совета Европы должны принять проактивную политику в отношении лиц без гражданства и защищать их права как на своей собственной территории, так и на территории других государств. Власти должны признать, что меры, направленные на сокращение и искоренение безгражданства, могут способствовать предотвращению и урегулированию конфликтов. Это один из инструментов достижения социальной сплоченности и гармонии в наших обществах.

³² Количество зарегистрированных ратификаций по состоянию на 1 декабря 2010 г.

Перемещенные лица

Вооруженные конфликты и межэтническое насилие по-прежнему вынуждают людей покидать свой дом и искать убежище в более безопасном месте. В августе 2008 г. война в Южной Осетии привела к возникновению новой волны перемещенных лиц, и некоторые из них, вероятно, не скоро смогут вернуться домой. В Грузии, как и в других частях Кавказа, а также в бывшей Югославии, и по сей день живет немало людей, ожидающих возможности вернуться на родину, которую им пришлось покинуть из-за конфликтов, произошедших более десяти лет назад. В результате они терпят еще большие лишения.

Посетив Северную Осетию и Грузию после окончания войны, разразившейся в августе 2008 г., я стал свидетелем сложнейшей гуманитарной проблемы, вызванной вынужденным перемещением беженцев в сочетании с напряженной политической обстановкой. Многие жертвы, которых я встретил, испытали тяжелое эмоциональное потрясение. В Грузии некоторые люди были лишены предметов и услуг первой необходимости — кроватей, матрасов, одеял, нормального питания и медицинской помощи. Родители переживали, что их дети пропускают школу.

Очень печален и тот факт, что такого рода события послужили поводом для усиления вражды между местными этническими группами — осетинами и грузинами. Ужасное сочетание страха и ненависти, испытываемое членами каждой из этих групп по отношению к другой, пустило прочные корни, и это еще больше осложняет задачу представителей национальных меньшинств, мечтающих в будущем вернуться домой.

Даже в таких ситуациях необходимо отстаивать принцип права на возвращение, и это право должно быть гарантировано соответствующими органами власти. Такое обязательство предусматривает обеспечение безопасности для людей, желающих вернуться в свою страну, а также подчеркивает важность привлечения к судебной ответственности лиц, виновных в вынужденном перемещении людей. Необходимо, чтобы после возвращения

перемещенным лицам были обеспечены нормальные условия жизни: в частности, разрушенные дома должны быть отремонтированы или отстроены, а изъятое имущество — возвращено законным владельцам.

На практике возвращение перемещенных лиц может быть чрезвычайно сложным процессом, даже когда политические и материальные препятствия ликвидированы. Очень трудно преодолевать враждебные настроения. Примером тому служит Босния и Герцеговина, где перемещенные лица продают свои дома вместо того, чтобы возвращаться обратно. Хотя такая тенденция может свидетельствовать и о невозможности вернуться, важно отметить, что возвращение всегда должно быть добровольным: к нему нельзя принуждать.

По имеющимся оценкам в современной Европе насчитывается около 2,5 миллионов внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Вследствие сложившегося в обществе конфликта большинство из них вынуждены были покинуть свои дома и спастись бегством в ситуации, когда их безопасность была под угрозой.

Лица, по аналогичным причинам покинувшие территорию своей страны, считаются беженцами и обладают иным юридическим статусом, поскольку защита, которую им обязаны предоставить принимающие государства, предусмотрена Конвенцией ООН о статусе беженцев 1951 г. Положение ВПЛ не является предметом какого-либо специального международного договора. Однако это не означает, что они находятся в юридическом вакууме. Если они пребывают на территории государства, подписавшего Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, к ним применимы положения этой конвенции, и Европейский суд по правам человека неоднократно предоставлял ВПЛ, подавшим ходатайства, средства правовой защиты.

Представитель Генерального секретаря ООН по правам внутренне перемещенных лиц рекомендовал три альтернативных долговременных решения, к принципиальному исполнению которых должны стремиться компетентные органы власти. Как он подчеркнул, государства обязаны обеспечить условия

и предоставить средства, позволяющие перемещенным лицам выбрать один из следующих вариантов:

- добровольное возвращение: ВПЛ возвращаются в свои дома или на постоянные места жительства на условиях обеспечения безопасности и сохранения собственного достоинства;
- добровольное переселение: ВПЛ переселяются в другую часть страны;
- местная интеграция: ВПЛ получают поддержку при решении остаться в месте текущего проживания и интегрируются в местное сообщество.

В ходе любого из этих трех возможных процессов, каждый из которых требует от государства серьезных усилий и целеустремленности, компетентные органы власти должны не забывать и о необходимости вовлечения перемещенных лиц в планирование и обеспечение требуемых мер.

Указанные обязанности государств предусмотрены Руководящими принципами ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны, дублирующими соответствующие международные положения о правах человека и нормы гуманитарного права. Комитет министров Совета Европы признал важность этих принципов в своей рекомендации по внутренне перемещенным лицам, в которой была осуществлена дальнейшая проработка некоторых из этих принципов на основе существующих стандартов Совета Европы³³.

Я рекомендую каждому государству осуществлять систематическую проверку национального законодательства и практики его применения с тем, чтобы приводить их в соответствие с Руководящими принципами ООН и иными применимыми международными инструментами гуманитарного права и защиты прав человека. Соблюдение этих принципов особенно актуально для государств — членов Совета Европы, прямо или косвенно вовлеченных в южноосетинский конфликт.

³³ Рекомендации о внутренне перемещенных лицах Rec(2006)6 Комитета министров государствам — членам Совета Европы, принятые 5 апреля 2006 г.

В современной истории имели место случаи, когда крупные группы перемещенных лиц удерживались в неприемлемых условиях, в том числе в палаточных лагерях. Их страдания использовались в качестве инструмента пропаганды, чтобы показать, что существовавшие политические проблемы остались нерешенными. Подобная тактика недопустима: она равносильна политике взятия уже ставших жертвами конфликта людей в заложники для достижения политических целей.

По объективным причинам перемещенные лица стремятся бежать в те районы, где они не будут составлять меньшинство и где проживают другие представители тех же национальных и религиозных групп или граждане той же страны. Однако существуют ВПЛ, которые либо решают не делать этого, либо вообще не имеют возможности отправиться в такой район — например, если речь идет о представителях народа рома. Поэтому во избежание новых вспышек насилия при составлении планов действий в отношении ВПЛ необходимо обращать особое внимание на нужды и права групп, находящихся в меньшинстве. Многим представителям таких групп могут понадобиться особые меры защиты с учетом того, что у них могут отсутствовать документы, удостоверяющие личность или место их жительства до перемещения.

В подобных кризисных ситуациях особому риску подвержены дети, и их права должны быть защищены. Конвенция ООН о правах ребенка остается в силе даже в чрезвычайных ситуациях, связанных с вынужденным перемещением внутри страны или выездом за ее пределы. Детям должно быть уделено особое внимание и оказана особая помощь — в первую очередь тем из них, кто в результате вооруженных конфликтов попал в категорию «несовершеннолетних детей без сопровождения взрослых». Только таким образом можно будет гарантировать обеспечение их основных нужд и прав, включая право на жилье и образование. Женщины, девочки и девушки также подвергаются повышенному риску плохого обращения и сексуаль-

ного насилия. Жертвам насилия и пыток необходима особая поддержка.

Нельзя забывать и о том, что государства обязаны в первую очередь предотвращать само возникновение конфликтов, ведущих к перемещению. Руководящие принципы ООН гласят: «Все органы власти и международные организации обязаны при любых обстоятельствах выполнять и обеспечивать выполнение своих обязательств по международному праву, включая правозащитное право и гуманитарное право, с тем чтобы предотвращать и избегать возникновения ситуаций, которые могут привести к перемещениям лиц» (принцип 5).

В современной Европе в качестве коренных причин вынужденного перемещения чаще всего выступает образование национальных государств, иногда сопровождающееся насилием, и недостаток либеральной и толерантной политики по отношению к национальным меньшинствам — несмотря на то, что либеральность и терпимость считаются неотъемлемой частью европейских демократических ценностей.

Мы продолжаем извлекать из истории Европы горькие, но поучительные выводы о том, что защита и обеспечение прав национальных меньшинств крайне важны для достижения стабильности, демократии, безопасности и мира в нашем регионе. Государствам еще предстоит понять, что создание атмосферы толерантности и диалога необходимо для формирования и развития этнического и культурного разнообразия, которое стало бы фактором не раскола, но обогащения и сплочения европейских обществ.



Глава 4. Меры защиты против гомофобии и трансфобии

После того как нацистский режим объявил лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ) существами низшего порядка, по причине нетрадиционной сексуальной ориентации было арестовано около ста тысяч человек и более десяти тысяч оказались в концлагерях. Это отношение к представителям ЛГБТ-сообщества не изменилось и после падения Третьего рейха. Ультраправые силы по-прежнему призывают к ненависти и насилию по отношению к таким людям, и некоторые из фашистских высказываний в адрес гомосексуалистов и лесбиянок вновь звучат в публичных выступлениях.

Фотография © ILGA-Europe

Джокьякартские принципы

Ряд людей, проживающих в разных странах мира, включая Европу, по-прежнему оказываются жертвами общественного порицания из-за их реальной или предполагаемой сексуальной ориентации и гендерной идентичности. В ряде случаев в отношении таких людей не соблюдается их право на образование, здравоохранение, жилище и работу. Некоторые из них становятся жертвами притеснений со стороны правоохранительных органов, оказываются беззащитными в случае нападения экстремистов или депортируются в страны, где их могут подвергнуть пыткам или казнить. Некоторым организациям, представляющим интересы ЛГБТ-сообщества, отказывают в регистрации или разрешении на проведение мирных собраний или демонстраций.

Иногда звучат мнения о том, что защита прав представителей ЛГБТ-сообщества (лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров) равносильна введению новых прав человека. Такого рода мнения ошибочны, ведь согласно Всеобщей декларации прав человека и принятым соглашениям принцип соблюдения прав человека распространяется на всех людей без исключения.

Тем не менее, ситуация начинает меняться, и сегодня всеобщее соблюдение этого общепринятого принципа постепенно становится более последовательным. В тех случаях, когда в договорах о соблюдении прав человека приводятся основные принципы недопустимости дискриминации или трактуется прежние стандарты такого рода, в них четко говорится о вопросах сексуальной ориентации. К примеру, запрет «половой» дискриминации, который закреплен в Международном пакте о гражданских и политических правах, подразумевает также запрет дискриминации в связи с половой ориентацией. В Хартии Европейского союза по правам человека содержатся положения, которые однозначно запрещают дискриминацию на основании сексуальной ориентации.

Главная идея состоит в том, чтобы подчеркнуть очевидный факт — лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендеры

имеют те же права, что и все остальные люди, а значит на них распространяются все международные правила и стандарты. Иными словами, дискриминация в отношении каких-либо лиц в связи с их сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью является нарушением прав человека.

Этот тезис лежит в основе Джокьякартских принципов применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности³⁴. В этих принципах, принятых группой профильных экспертов в Джокьякарте (Индонезия) в 2006 г., перечисляются обязанности государств по уважению, защите и соблюдению прав всех людей, независимо от их сексуальной ориентации³⁵ или гендерной идентичности³⁶.

Эти принципы были единодушно утверждены в ходе обсуждений, в которых приняли участие 29 независимых международных экспертов по правам человека из самых разных стран мира, причем почти половина этих экспертов ранее работала в договорных комитетах ООН или выступала в качестве специальных докладчиков этой организации. В числе экспертов была бывшая Верховный комиссар ООН по правам человека Мэри Робинсон (*Mary Robinson*)³⁷.

³⁴ Полный текст документа опубликован на сайте www.yogyakartaprinciples.org.

³⁵ Согласно Джокьякартским принципам понятие «сексуальная ориентация» «понимается как способность того или иного лица к глубокой эмоциональной, привязанной и сексуальной привязанности к лицам другого пола или того же пола или обоих полов, а также к вступлению с такими лицами в интимные и половые отношения».

³⁶ «Гендерная идентичность» в данном документе определяется как «глубокое осознание тем или иным лицом внутренних и индивидуальных особенностей гендерной принадлежности, которая может как совпадать, так и не совпадать с полом по рождению, включая индивидуальное ощущение своего тела (при наличии свободной воли может сопровождаться изменением внешности или физиологических функций медицинскими, хирургическими или иными средствами) и другие проявления, такие как одежда, речь и особенности поведения».

³⁷ К другим европейским экспертам относятся Максим Анмегичеан (*Maxim Anmeghichean*) (Молдова), Якин Эртюрк (*Yakin Erturk*) (Турция), Джудит Мескита (*Judith Mesquita*) (Соединенное Королевство), Манфред Новак (*Manfred Nowak*) (Австрия), Майкл О'Флаэрти (*Michael O'Flaherty*) (Ирландия), Димитрина Петрова (*Dimitrina Petrova*) (Болгария), Невена Вукович Сахович (*Nevena Vukovic Sahovic*) (Сербия), Мартин Шейнин (*Martin Scheinin*) (Финляндия), Стивен Уиттл (*Stephen Whittle*) (Соединенное Королевство) и Роман Виружевский (*Roman Wieruszewski*) (Польша).

Во введении к Джокьякартским принципам эксперты четко обозначают, что они не призывают к созданию новых стандартов, а лишь требуют соблюдения тех, которые уже существуют. Они настаивают на необходимости уточнить обязательства государств в соответствии с действующим международным законодательством в сфере защиты прав человека, чтобы добиться обеспечения и защиты прав всех без исключения людей на основании принципов равенства и недопущения дискриминации.

Таким образом, документ, принятый в Джокьякарте, представляет собой не просто определение основных принципов: в нем четко прописываются обязательства государств, которые должны включать в себя законодательные и иные меры, направленные на запрет и устранение дискриминации в связи с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью. Антидискриминационное законодательство и соответствующие планы мероприятий должны учитывать и эту форму дискриминации, а законы, которые относят добровольный половой акт между людьми одного пола к противоправным деяниям, подлежат отмене³⁸.

В документе также говорится о том, что правительства должны предпринимать конкретные шаги для борьбы с предвзвешенными при помощи образования и специального обучения. Необходимо также принимать меры для того, чтобы противостоять враждебному отношению или поведению, основанному на мнении о том, что та или иная сексуальная ориентация лучше или хуже, чем другая.

В одной особенно важной главе этого документа приводится принцип, провозглашающий право на личную неприкосновенность, согласно которому государства:

- принимают все необходимые меры в области охраны правопорядка, а также любые другие меры, с целью предупреждения

³⁸ Более 80 стран сегодня по-прежнему приравнивают добровольный половой акт между людьми одного пола к преступлению, и по меньшей мере в семи из них за подобные «преступления» полагается смертная казнь.

- дения и обеспечения защиты от любых форм насилия или притеснений, связанных с сексуальной ориентацией;
- принимают все необходимые меры в области законодательства с целью введения соответствующих уголовных наказаний за насилие, угрозу насилием, подстрекательство к насилию и сопутствующие притеснения по мотивам сексуальной ориентации или гендерной идентичности в отношении любого лица или группы лиц во всех областях жизни, включая семейные отношения;
 - принимают все необходимые меры законодательного, административного и иного характера с целью недопущения использования сексуальной ориентации или гендерной идентичности пострадавшей стороны для обоснования, оправдания или умаления серьезности такого насилия;
 - обеспечивают активное расследование по фактам такого насилия; при установлении достаточных доказательств виновные должны подвергаться уголовному преследованию, суду и заслуженному наказанию, а пострадавшим должны обеспечиваться адекватные средства правовой защиты и компенсации;
 - проводят просветительские кампании, адресованные как обществу в целом, так и реальным и потенциальным субъектам насилия, с целью преодоления предрассудков, лежащих в основе насилия по мотивам сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

Принятие такого рода мер, безусловно, необходимо. Во время моих поездок по разным странам мне приходилось сталкиваться со свидетельствами враждебной нетерпимости по отношению к тем, кого общество считает «другими». Я встречался с теми, кто живет в постоянном страхе перед разоблачением, и с теми, кто, открыто заявил о своей ориентации и столкнулся затем с серьезными последствиями.

Трансгендеры нередко становятся жертвами унижений, некоторым из них врачи отказывают в базовых услугах здравоохранения и терапии, необходимой при смене пола. Многим

не позволяют изменить имя в паспортах или документах, удостоверяющих личность (об этом подробнее в отдельной главе).

Предрассудки в отношении таких людей очень глубоко укоренились в общественном сознании, и прежде всего это относится к странам, которые еще недавно находились под гнетом диктатуры и были лишены возможности открыто обсуждать те или иные проблемы. Нельзя не отметить и отрицательное воздействие некоторых религиозных учений, которые отнюдь не способствуют защите прав представителей ЛГБТ-сообщества. В ряде стран заявления, осуждающие гомофобию, не относятся к числу общественно приемлемых. Вот почему такое огромное значение имеют просветительские кампании и последовательные масштабные учебные программы в этой сфере. Необходимо также, чтобы ведущие политические деятели четко заявляли о своей позиции в отношении такого рода нетерпимости. Я убежден, что Джокьякартские принципы играют очень важную роль в этой работе.

Что касается меня, то я полностью поддерживаю эти принципы. В некоторых государствах они уже стали неотъемлемой частью политики по защите прав человека, и я советую правительствам всех стран ознакомиться с этим документом и последовать содержащимся в нем рекомендациям.

Гомофобия

В 2007 г. Европейский суд по правам человека принял важнейшее постановление в отношении гомофобии. Двумя годами ранее польской негосударственной организации под названием «Фонд равенства» было отказано в разрешении на проведение демонстрации в Варшаве во время «Дней равенства». Суд постановил, что местные власти таким образом нарушили сразу три положения Европейской конвенции: право на свободу собраний, право на эффективную правовую

защиту и запрет дискриминации. Это постановление должно послужить важным сигналом для властей всех стран Европы³⁹.

Движения гомосексуалистов и лесбиянок постепенно приобретают все более организованный характер, и в адрес их членов все чаще звучат призывы открыто «заявить о себе»: такая реакция более чем естественна после веков постоянной дискриминации по всему миру.

Основная проблема заключается не в самой нетрадиционной сексуальной ориентации, а в том, как на нее реагирует общество. Многие люди по тем или иным психологическим причинам до сих пор очень агрессивно относятся к гомосексуалистам и лесбиянкам. К сожалению, некоторые духовные лидеры также открыто или молчаливо поддерживают гомофобию, что в ряде государств еще больше препятствует изменению отношения к этой проблеме со стороны общественности.

В некоторых европейских странах власти запрещают или пресекают проведение парадов в защиту нетрадиционной ориентации «Гей Прайд». Такие случаи были зафиксированы в Кишиневе, Москве, Таллинне, Риге и других городах. В нескольких случаях участники парадов решили пойти на риск и провести парад, несмотря на отсутствие соответствующего разрешения, как это произошло, например, в Варшаве в 2005 г. Как правило, эти шествия проходили очень мирно. Проблемы возникали лишь при нападении толпы на участников парада и при отсутствии необходимой защиты со стороны правоохранительных органов.

Как это ни прискорбно, дискриминация по отношению к людям с нетрадиционной сексуальной ориентацией по-прежнему широко распространена во всей Европе. В ходе поездок по государствам — членам Совета Европы я неоднократно сталкивался со свидетельствами и последствиями подобных предубеждений. Люди с нетрадиционной сексуальной ориентацией подвергаются гонениям в повседневной жизни. Некоторые из них живут в постоянном страхе перед разоблачением, а те,

³⁹ Дело «Бончковский и другие против Польши» (*Bączkowski and Others v. Poland*), судебное постановление от 3 мая 2007 г.

кто отважился заявить о своей ориентации открыто, становятся жертвами дискриминации и даже притеснений. В адрес организаций, представляющих их интересы, нередко звучат враждебные высказывания.

На сегодняшний день очень немногие политики готовы всерьез заниматься решением этой проблемы. Некоторые из них, напротив, сами подпитывают укоренившиеся в обществе стереотипы в отношении гомосексуалистов и лесбиянок, описывая их как опасных пропагандистов, которым следует запретить заниматься преподавательскими профессиями и даже открыто заявлять о своем «образе жизни». Говоря о проведении демонстраций, некоторые мэры городов и другие политические деятели позволяют себе публичные высказывания, свидетельствующие об их гомофобии и нетерпимости. Такого рода популизм недосягаем уважающих себя политиков и дает повод воспринимать дискриминацию как правомерную.

После того как нацистский режим объявил лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ) существами низшего порядка, по причине нетрадиционной сексуальной ориентации было арестовано около ста тысяч человек и более десяти тысяч оказались в концлагерях. Это отношение к представителям ЛГБТ-сообщества не изменилось и после падения Третьего рейха. Ультраправые силы по-прежнему призывают к ненависти и насилию по отношению к таким людям, и некоторые из фашистских высказываний в адрес гомосексуалистов и лесбиянок вновь звучат в публичных выступлениях. Вот почему так важно, чтобы политики, религиозные лидеры и другие общественные лидеры открыто заявляли о важности соблюдения принципа, согласно которому все люди имеют равные права, независимо от их сексуальной ориентации.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы утвердил рекомендации относительно необходимости защищать права ЛГБТ-сообщества на свободу собраний и свободу выражения мнения. Всем региональным и местным политикам надлежит внимательно изучить эти рекомендации.

Комитет министров рекомендовал государствам — членам Совета Европы принимать меры для борьбы с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Предлагаемые меры включают в себя борьбу с преступлениями на почве нетерпимости и с языком вражды, защиту права на свободу выражения мнения, права на мирные собрания и объединения, права искать убежище, права на отсутствие дискриминации в сфере занятости, образования и здравоохранения, а также права на уважение частной и семейной жизни⁴⁰.

Правовые стандарты в этой сфере совершенно однозначны. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, являющаяся частью национального законодательства во всех странах Совета Европы, не допускает дискриминации в связи с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью. Гарантии о недопущении любого рода дискриминации содержатся в статье 14 Конвенции и в Протоколе № 12. Этот протокол, который в настоящее время вступил в силу в четырнадцать странах, запрещает дискриминацию в отношении любых прав, установленных законом, равно как и любую дискриминацию со стороны государственных органов власти.

Согласно имеющим особую значимость постановлениям Страсбургского суда добровольные половые связи, осуществляемые совершеннолетними лицами одного пола в частном порядке, не могут быть приравнены к противозаконным деяниям; дискриминация при установлении возраста полового совершеннолетия недопустима; гомосексуалисты и лесбиянки имеют право служить в вооруженных силах; гомосексуальные пары должны иметь те же права в отношении совместного имущества, что и гетеросексуальные. В том, что касается родительских прав, Страсбургский суд расширил правоприменительную практику, постановив, что дискриминация в отношении признания родительских прав в связи с сексуальной ориентацией родителей недопустима. В то же время в отношении вопроса об усыновлении

⁴⁰ Рекомендация Комитета министров Rec(2010)5 от 31 марта 2010 г.

(удочерении) Суд проявил большую осторожность и во многом оставил его решение на усмотрение государств — членов Совета Европы для соблюдения необходимого баланса.

Разумеется, право на усыновление (удочерение) не является всеобщим, поскольку во внимание в первую очередь принимаются интересы самого ребенка. Тем не менее, очевидно, что в соответствии с принципами защиты прав человека при вынесении решения о том, кто будет лучшим приемным родителем для того или иного ребенка, гомосексуалисты и лесбиянки должны иметь те же права, что и другие совершеннолетние граждане.

Этот подход сегодня получил распространение в ряде европейских стран, включая Бельгию, Германию, Данию, Исландию, Испанию, Нидерланды, Норвегию, Соединенное Королевство и Швецию. Некоторые из этих государств разрешают совместное усыновление детей гомосексуальными парами. Если говорить об усыновлении детей отдельными лицами, не состоящими в браке, то законы большинства европейских стран не содержат положений, которые могли бы быть расценены как дискриминация в связи с сексуальной ориентацией. Число европейских стран, где были узаконены однополые гражданские партнерства, включает Андорру, Германию, Данию, Исландию, Люксембург, Норвегию, Соединенное Королевство, Словению, Финляндию, Францию, Чешскую Республику, Швецию и Швейцарию. В ряде других стран обсуждение этого вопроса все еще ведется. Однополые браки уже разрешены в Бельгии, Испании и Нидерландах, примеру которых в скором времени намеревается последовать Швеция.

Иными словами, политика, носящая гомофобный характер, постепенно сдает свои позиции, хотя прекращать работу в этом отношении пока рано. Существующие сегодня предрассудки сами по себе не исчезнут, и для защиты прав лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров необходимо принимать дополнительные меры:

- законодательство ряда европейских стран должно быть пересмотрено таким образом, чтобы уравнивать права ЛГБТ-сообщества и других граждан;
- должностные лица, принимающие противозаконные решения (например, запрещающие мирные демонстрации или использующие свою власть для распространения порочащих утверждений в отношении тех или иных людей в связи с их сексуальной ориентацией), не должны оставаться безнаказанными;
- необходимо пересмотреть школьные программы по истории и включить в них объективную информацию о преступлениях нацистского режима в отношении представителей ЛГБТ-сообщества и иных примерах гонений против этих людей;
- школы должны предоставлять объективную информацию о гомосексуализме и пропагандировать многообразие и уважение к правам меньшинств;
- власти должны относиться к организациям, защищающим права ЛГБТ-сообщества, с тем же уважением, что и к другим неправительственным правозащитным организациям;
- преступления на почве нетерпимости в отношении представителей ЛГБТ-сообщества должны расцениваться как серьезные;
- суды, омбудсмены и иные независимые правозащитные организации должны в приоритетном порядке заниматься решением проблемы дискриминации в связи с сексуальной ориентацией.

Трансфобия

Во время моих поездок по государствам — членам Совета Европы я неоднократно сталкивался с продолжающейся дискриминацией в отношении определенной категории лиц в связи с их гендерной идентичностью: трансгендеры по-прежнему испытывают немало трудностей в повседневной жизни

из-за косности бюрократической системы, подозрительного отношения или откровенного неприятия.

Трансгендеры нередко становились жертвами чудовищно жестоких преступлений, которые совершались на почве нетерпимости. В ходе моих бесед с представителями неправительственных организаций, защищающих интересы трансгендеров, обнаружилось, что часть такого рода преступлений (в том числе и очень серьезных) остались незарегистрированными. Отчасти это связано с тем недоверием, которое испытывают трансгендеры к правоохранительным органам.

Некоторые люди отказываются примириться с самим фактом существования лиц, чья внутренняя самоидентификация отличается от их внешнего вида или гендерной принадлежности, данной им при рождении. Тем не менее, агрессивное неприятие трансгендеров — это не просто психологическая проблема ограниченных людей: оно равносильно оскорблению и унижению ни в чем не повинных и уязвимых граждан и, следовательно, требует ответных мер.

Меня поразило то, как мало сегодня известно о нарушениях прав трансгендеров, причем не только простым людям, но и политическим деятелям, ответственным за принятие соответствующих решений. Возможно, именно поэтому сейчас не вводится дополнительных мер для борьбы с трансфобией и дискриминацией на почве гендерной идентичности и гендерного самовыражения. В результате во всех странах мира сегодня можно столкнуться со свидетельствами дискриминации в отношении трансгендеров, причем в таких жизненно важных областях, как занятость, здравоохранение и жилищные условия.

В ряде случаев проблемы начинаются уже на этапе признания государством гендерной принадлежности человека путем выдачи свидетельств о рождении, паспортов и иных документов, удостоверяющих личность. Большинство трансгендеров, желающих изменить данные о гендерной принадлежности, зарегистрированные при их рождении, испытывают трудности при внесении этих изменений в официальные документы. Это, в свою очередь,

вызывает немало практических сложностей в ситуациях, когда требуется предъявление документов, удостоверяющих личность: в банке, на почте, при оплате товаров и услуг пластиковой картой, при пересечении государственной границы и т. д.

Широкую огласку получило дело Лидии Фой (*Lydia Foy*), проживающей в Ирландии, которая пыталась получить свидетельство о рождении, где ее пол, начиная с апреля 1997 г., был бы указан как женский. Десять лет спустя Высокий суд Ирландии вынес важнейшее постановление, признав факт нарушения государством статьи 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. 21 июня 2010 г. правительство Ирландии подтвердило отзыв своей апелляции: это означало, что Лидия Фой отныне будет юридически признана женщиной и что правительство примет новые законы, признающие новую гендерную принадлежность трансгендеров и дающие им право на получение новых свидетельств о рождении.

Сегодня большинство европейских стран действительно занимаются решением этих проблем и разрешают вносить исправления в официальные данные и получать новые имена. Тем не менее, в некоторых государствах смена свидетельства о рождении по-прежнему запрещена либо разрешается при условии, что человек, запросивший такой документ, был стерилизован, объявлен бесплодным или подвергся специальному медицинскому вмешательству, как то: операция по смене пола или гормональная терапия. Таким образом, мнение человека по этому поводу и медицинские ограничения, с которыми он в результате сталкивается, просто не принимаются во внимание.

Кроме того, многие страны требуют, чтобы перед получением новых документов, подтверждающих иную гендерную принадлежность, человек получил развод, причем независимо от того, хочет ли пара разводиться. Это отрицательно сказывается как на правах детей такой пары, так и на их взаимоотношениях с родителями. В некоторых странах родитель, изменивший гендерную принадлежность, автоматически лишается права на опеку и попечительство над детьми.

Когда государство ставит условием для изменения гендерной принадлежности оперативное вмешательство, оно не учитывает, что в Европе лишь 10% трансгендеров делают операции по смене пола.

Несмотря на то, что в ряде ситуаций операция по смене пола является для трансгендеров единственной официальной возможностью изменить свою гендерную принадлежность, не у всех желающих есть реальные шансы сделать такую операцию. Как показали результаты исследования европейского филиала Международной ассоциации лесбиянок и геев ILGA-Europe и одного из членов этой организации — европейского объединения трансгендеров TransGender Europe, значительная часть опрошенных в ЕС трансгендеров не смогла получить государственную субсидию для проведения операции по смене пола.

У людей с нестандартной гендерной идентичностью возникают трудности даже в тех случаях, когда им нужно воспользоваться обычными услугами здравоохранения. Нехватка специально обученного персонала, низкий уровень осведомленности об особых медицинских потребностях трансгендеров и даже просто предвзятое отношение — все это делает эту категорию людей особенно уязвимыми перед непредсказуемыми реакциями и даже враждебностью, с которыми они сталкиваются при попытках прибегнуть к медицинской помощи.

В Соединенном Королевстве около четырех тысяч трансгендеров мужского пола, идентифицирующих себя с женщинами, пытаются добиться признания их гендерного статуса, не в последнюю очередь в целях получения пенсионных пособий. Несмотря на в высшей степени убедительные юридические доводы, им по-прежнему отказывают в правах на получение пенсий, доступных всем остальным женщинам страны.

Есть и другие обстоятельства, которые не позволяют трансгендерам жить такой же нормальной жизнью, как и все остальные граждане. Одной из наиболее острых проблем, с которыми сталкиваются трансгендеры, являются притеснение и дискриминация на работе. В результате многим из них приходится

увольняться или отказываться от операций по смене пола из страха перед социальной стигматизацией.

Согласно данным Агентства ЕС по основным правам⁴¹ некоторые трансгендеры, оставшись без работы, так и не смогли трудоустроиться и в итоге вынуждены были зарабатывать на жизнь проституцией. В отчете неправительственной правозащитной организации Human Rights Watch о ситуации в Турции⁴² особо подчеркивается сложное положение трансгендеров этой страны, которым приходится заниматься проституцией: как правило, они оказываются жертвами насилия и сексуальной эксплуатации, страдают от наркотической зависимости, не имеют жилья и медицинской страховки, подвергаются притеснениям со стороны полиции и входят в группу наибольшего риска по ВИЧ/СПИДу.

На сегодняшний момент фактических данных о положении трансгендеров в государствах — членах Совета Европы собрано очень мало. Эти данные необходимы для выявления нарушений прав трансгендеров в связи с отказом признания их гендерной идентичности, а также для определения масштаба проблем, связанных с дискриминацией и насилием, и для оценки качества услуг здравоохранения и иных услуг общественного характера.

Европейский суд по правам человека постановил, что государства обязаны признавать новую гендерную принадлежность транссексуальных лиц, сделавших операцию по смене пола. Внимание к этой проблеме привлекла гражданка Соединенного Королевства Кристин Гудвин (*Christine Goodwin*), перенесшая операцию по изменению пола с мужского на женский. В своем иске она жаловалась на сексуальные домогательства на работе,

⁴¹ Агентство ЕС по основным правам, «Гомофобия и дискриминация в связи с сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью в государствах — членах ЕС. Часть II: социальная ситуация» (*Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States Part II: the social situation*), март 2009 г.

⁴² Human Rights Watch, «Нам нужен закон, который нас освободит. Гендер, сексуальность и права человека в меняющейся Турции» (*We need a law for liberation. Gender, sexuality and human rights in changing Turkey*), май 2008 г.

дискриминацию при выплате взносов в национальную систему страхования и отказ в праве вступить в брак.

Суд постановил, что:

«Суть Конвенции заключается в уважении человеческого достоинства и свободы. В частности, об этом говорится в статье 8 Конвенции, согласно положениям которой понятие самостоятельности личности есть важнейший принцип, лежащий в основе трактовки предоставляемых гарантий, и каждый человек имеет право на защиту частной жизни, включая право на определение гендерной идентичности.

В XXI веке право транссексуальных лиц на личное развитие и физическую и психологическую безопасность, которым в полной мере обладают все остальные члены общества, не может более рассматриваться как спорный вопрос, прояснение которого возможно только с течением времени»⁴³.

Сегодня нет никаких оснований отказывать представителям этого сексуального меньшинства в безоговорочной полноте их прав. Это постановление суда должно соблюдаться во всех государствах — членах Совета Европы, и они должны принимать все необходимые меры для прекращения трансфобии и отказа от любого рода дискриминации в отношении трансгендеров.

⁴³ Дело «Кристин Гудвин против Соединенного Королевства» (*Christine Goodwin v. the United Kingdom*), судебное постановление от 11 июня 2002 г. См. также дело «Грант против Соединенного Королевства» (*Grant v. the United Kingdom*), судебное постановление от 23 мая 2006 г.



Глава 5. Права людей с ограниченными возможностями

Долгое время политические меры, принимаемые в отношении людей с ограниченными возможностями, касались исключительно вопросов стационарного ухода, медицинской реабилитации и социальных гарантий и основывались на базовом положении о том, что люди с ограниченными возможностями — это скорее жертвы, нежели субъекты, которые могут и имеют право быть активными гражданами. Такая ситуация привела к нарушению гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав мужчин, женщин и детей с ограниченными возможностями.

Фотография © Фотобанк Shutterstock

Создание общества, предоставляющего равные возможности для всех

В Европе проживают более 80 миллионов людей с ограниченными возможностями. Их права признаны рядом международных договоров о правах человека, в частности Конвенцией ООН о правах инвалидов 2006 г. Однако о соблюдении этих прав говорить пока не приходится. Переход от риторики к делу происходит медленно и требует изменения отношения — вместо благотворительного подхода нужны действия, основанные на соблюдении прав людей с ограниченными возможностями.

Долгое время политические меры, принимаемые в отношении людей с ограниченными возможностями, касались исключительно вопросов стационарного ухода, медицинской реабилитации и выплаты социальных пособий и основывались на базовом положении о том, что люди с ограниченными возможностями — это, скорее, жертвы, нежели субъекты, которые могут и имеют право быть активными гражданами. Такая ситуация привела к нарушению гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав мужчин, женщин и детей с ограниченными возможностями.

Однако постепенные изменения в общественном сознании все же начались в результате давления со стороны различных движений, объединяющих людей с ограниченными возможностями, и других общественных групп. Эти группы сыграли важную и активную роль в разработке Конвенции ООН и Плана действий Совета Европы по защите прав людей с ограниченными возможностями на 2006—2015 гг.

Эти два документа недвусмысленно подтверждают, что права людей с ограниченными возможностями входят в концепцию прав человека. Органы государственной власти обязаны уважать, гарантировать и соблюдать данные права. Участие людей с ограниченными возможностями в принятии любых решений, касающихся их жизни, — это правило, декларирующееся в обоих документах как основополагающий принцип.

Тем не менее, люди с ограниченными возможностями продолжают сталкиваться с рядом препятствий при попытках принять участие в общественной жизни. Дети с физическими нарушениями не могут играть с другими детьми на открытых детских площадках, не приспособленных к нуждам людей с ограниченными возможностями. ТВ-программы без субтитров делают невозможным ознакомление людей, имеющих нарушения слуха, с общедоступной информацией.

Люди, помещенные под опеку, исключены почти из всех областей жизни. Например, они лишены возможности голосовать, покупать или продавать вещи, а также принимать решение о месте жительства или работы, местах для путешествий или женитьбы.

Создание общества, предоставляющего равные возможности для всех, предусматривает планирование и систематическую работу. Обнадеживающим является тот факт, что некоторые европейские страны официально утвердили планы и стратегии по защите прав людей с ограниченными возможностями. Каждая страна должна будет привести данный план в соответствие с собственными индивидуальными особенностями. Страны, которые попытались определить приоритеты, установить сроки и распределить бюджетные ресурсы и сферы ответственности, в основном уже получили положительные результаты.

Данные планы также должны предусматривать решение проблем детей с ограниченными возможностями, многие из которых по-прежнему не могут учиться в обычных школах, так как данные учреждения должным образом не приспособлены к их нуждам. Это также относится к центрам дневного ухода за детьми, иногда вынуждающими родителей делать выбор: оставлять ребенка на день в специальном учреждении или бросить работу, чтобы самостоятельно ухаживать за ним?

Положение детей с ограниченными возможностями, оставшихся без родителей, особенно тяжело. Жизнь в специальных интернатах, которая вырывает ребенка из семьи и социального окружения, почти неизбежно ведет к отчуждению. Поэтому

необходимы дополнительные ресурсы для поддержки семей, — особенно неполных или проживающих в бедности, — с тем чтобы дети росли в семейном окружении.

Детские сады и школы должны быть доступны всем детям и оборудованы надлежащим образом для удовлетворения их различных нужд. Организации, осуществляющие социальное обслуживание и предоставляющие социально ориентированную медицинскую помощь, должны иметь надлежащую компетенцию и оказывать услуги лицам с различными ограничениями. Данные реформы представляют сложность и требуют значительной отдачи и перераспределения ресурсов.

Право на образование одинаково важно для всех детей. Несмотря на то, что способности к обучению у каждого ребенка являются неоспоримыми, в Европе еще есть дети школьного возраста, которые считаются якобы «необучаемыми», в связи с чем им отказывают в любой форме получения образования.

Подобная практика не только снижает шансы таких детей на самостоятельность во взрослой жизни, но и уменьшают возможность стать независимыми и участвовать в деятельности общества. Неоспоримым принципом является право людей с ограниченными возможностями на качественное образование, при этом никому не может быть отказано в обучении в обычной школе только ввиду наличия ограниченных возможностей.

Еще одна группа, которую нельзя забывать при разработке планов действий, — это пожилые люди с ограниченными возможностями. В процессе старения многие из нас могут испытать на себе ухудшение зрения, слуха или моторных функций.

Для решения данных вопросов необходимо внедрение инновационных подходов в широком спектре сфер обслуживания. Для того чтобы пожилые люди с ограниченными возможностями оставались максимально интегрированными в социум, необходимо предпринять ряд согласованных действий. Предоставление доступа к необходимому обслуживанию требует оценки индивидуальных потребностей и введения долгосрочного планирования.

Еще один аспект, который необходимо учитывать при разработке планов действий, — это положение людей с нарушениями психического развития. Ситуация в психиатрических клиниках в ряде европейских стран является вопиющей. Мне приходилось посещать учреждения, где условия содержания больных настолько бесчеловечны и унижительны, что такие учреждения необходимо закрывать немедленно.

К несчастью, медицинские препараты слишком часто используются в качестве единственно возможной формы лечения. Существует острая необходимость в использовании альтернативных методов лечения — таких как различные формы терапии, реабилитация и другие меры. Еще одна проблема — это недостаточно регламентированный порядок приема и выписки пациентов, из-за которого они фактически оказываются жертвами произвольного задержания.

Однако существуют и обнадеживающие случаи реализации мер, которые приводят к улучшению состояния пациентов с психическими отклонениями, поощряя их к активному участию в составлении и выполнении собственного плана лечения, а также мер по подаче соответствующих жалоб для тех пациентов, чьи права были нарушены.

Для всех закрытых специализированных учреждений, ограничивающих свободу содержащихся там пациентов, большую важность представляет обеспечение эффективных процедур подачи жалоб и независимые инспекции. Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток предусматривает учреждение национальных инспекционных систем для мониторинга всех мест содержания под стражей, включая психиатрические больницы и учреждения социального ухода.

Лица с ограниченными возможностями также становятся жертвами преступлений на почве ненависти и случаев проявления агрессии. Насилие, преследование и отрицательное восприятие их образа имеет существенное негативное влияние на их безопасность и благополучие, а также на их способность принимать социальное и экономическое участие в жизни более

широкой общественной группы. Исследование, проведенное в Соединенном Королевстве благотворительной организацией Mencap⁴⁴, показало, что 90 % людей, испытывающих трудности в обучении, подвергались агрессивным нападениям и преследованиям. Помимо общих мер по привлечению общественного внимания к данной проблеме, в отношении преступлений на почве ненависти, направленных против людей с ограниченными возможностями, должны вырабатываться соответствующие упреждающие стратегии и применяться своевременные меры привлечения к ответственности.

Полное устранение социальных, юридических и физических барьеров для интеграции в общественную жизнь для лиц с ограниченными возможностями потребует значительных затрат времени и ресурсов. Однако это необходимо. Мы не можем допустить наличие препятствий, которые лишили бы 80 миллионов людей права стать полноценными членами общества. Все они должны иметь право голосовать на выборах, выступать в качестве политиков, работников, потребителей, родителей и налогоплательщиков, как и остальные люди.

Органы государственной власти должны принять меры для более полной реализации прав людей с ограниченными возможностями. Данные меры включают:

- ратификацию Конвенции ООН о правах инвалидов и Факультативного протокола, а также начало их внедрения; использование европейского Плана действий для того, чтобы претворить стандарты этой конвенции в жизнь;
- разработку национальных и локальных планов действий для устранения физических, юридических, социальных и других барьеров, которые препятствуют полной интеграции людей с ограниченными возможностями в общество. К людям с ограниченными возможностями и представляющим

⁴⁴ «Жизнь в страхе. Необходимость борьбы с агрессией, направленной против лиц, испытывающих трудности в обучении» (*Living in fear. The need to combat bullying of people with a learning disability*). Издание Mencap, 2000 г. (www.mencap.org.uk).

- их организациям нужно прислушиваться. Они должны быть включенными в процесс планирования и мониторинга касающихся их законов и правоприменительной практики;
- принятие антидискриминационного законодательства широкого спектра;
 - учреждение поста независимого омбудсмана или иных антидискриминационных органов, обеспечивающих соблюдение всех прав лиц с ограниченными возможностями;
 - разработку программ, обеспечивающих лицам с инвалидностью возможность полноценной жизни в обществе;
 - прекращение принятию лиц с ограниченными возможностями в неудовлетворительные по условиям содержания учреждения социальной защиты, и выделение необходимых средств для замены пребывания в таких учреждениях надлежащим медицинским уходом, реабилитацией и социальным обслуживанием непосредственно в обществе;
 - пересмотр законов и процедур по принудительной госпитализации для обеспечения соответствия законодательства и практики международным стандартам соблюдения прав человека;
 - создание независимых механизмов для обеспечения регулярных, осуществляемых без предупреждения и потому действенных инспекций центров социальной реабилитации и психиатрических больниц в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток;
 - борьбу с преступлениями на почве ненависти против лиц с ограниченными возможностями посредством принятия соответствующего законодательства, упреждающих мер и своевременного привлечения к ответственности.

Права лиц с ограниченными умственными способностями

Лица с нарушениями умственного и психического развития часто сталкиваются с дискриминацией, негативным

отношением и даже с ущемлением прав. Они обнаруживают, что одно лишь их существование воспринимается как проблема, поэтому иногда они вынуждены прятаться от общества за закрытыми дверями спецучреждений или в дальних комнатах домов, принадлежащих их семьям. К ним относятся как к недочеловекам, чья независимость ставится под сомнение и чьи решения не воспринимаются всерьез.

Отношение к людям с ограниченными возможностями меняется благодаря более широкому освещению в обществе необходимости соблюдения прав человека, однако лица с нарушениями умственного или психического развития все еще сталкиваются с проблемами, связанными с неуважением их права на самостоятельное принятие решений. Их юридическая дееспособность часто ограничивается или признается недействительной, при этом нередко их помещают под опеку, и в данной ситуации касающиеся их решения принимает кто-то другой.

Некоторые лица с нарушениями умственного или психического развития действительно могут испытывать объективные трудности при представлении своих интересов и обращении к арендодателям, в органы власти, банки и другие учреждения вследствие своей фактической или предполагаемой неполноценности. Они также могут стать объектом манипуляции при принятии решений, которые при обычных обстоятельствах они бы отклонили.

Базовым принципом соблюдения прав человека является применение согласованных стандартов к каждому человеку без исключения. Однако людям с ограниченными возможностями отказывается в соблюдении международных прав человека. Именно это нарушение послужило причиной принятия Конвенции ООН о правах инвалидов, которая провозглашает, что люди с любыми видами ограниченных возможностей имеют право на соблюдение полного спектра прав человека, наравне с остальными людьми.

Целью соблюдения стандартов является содействие интеграции лиц с ограниченными возможностями в общество и их

полноценному участию в общественной жизни. Лишая человека права представлять себя и свои интересы, мы нарушаем данные стандарты.

Каким же образом можно преодолеть конкретные трудности?

В Конвенции ООН о правах инвалидов данному вопросу посвящена статья 12, которая начинается со следующего утверждения: «государства-участники признают, что инвалиды обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни».

Данная конвенция также признает тот факт, что некоторые люди — вследствие проблем со здоровьем или внешних барьеров — не могут самостоятельно принимать важные решения. Конвенция требует от государств-участников обеспечить данным лицам поддержку, которая может потребоваться для осуществления их правоспособности.

Важнейшим аспектом является характер данной поддержки. Практика предоставления поддержки для обеспечения принятия решений еще только начинает зарождаться в некоторых государствах — членах Совета Европы, однако сама процедура была закреплена во многих местных законодательных актах. Такие акты предусматривают утверждение группы лиц, оказывающих поддержку, но не их принудительное назначение для опеки над совершеннолетними гражданами — при этом лица, оказывающие поддержку, предоставляют необходимую информацию и варианты выбора, чтобы помочь совершеннолетнему гражданину принять соответствующее решение.

Конвенция предусматривает необходимость наличия надежных и эффективных механизмов защиты с целью предотвращения плохого обращения с теми, кому предоставляется поддержка. Права, желания и предпочтения таких людей нужно уважать; необходимо также предотвращать возникновение конфликта интересов или злоупотребление полномочиями со стороны лиц, оказывающих поддержку.

Следует обеспечить осуществление процедуры предоставления поддержки в максимально короткие сроки, а также

предусмотреть практику регулярного надзора со стороны компетентного, независимого и беспристрастного органа или судебного учреждения.

Указанные предписания предусматривают ряд альтернатив назначению опеки над совершеннолетним лицом с ограниченными возможностями. Исходной точкой реформ является обеспечение полной право- и дееспособности при соблюдении права личности на получение поддержки. Оказание такой поддержки необходимо постоянно регулировать с помощью надлежащих механизмов защиты с целью предотвращения злоупотребления доверием со стороны лица, оказывающего поддержку.

Такая процедура не характерна для большинства европейских стран, где установилась тенденция практически на регулярной основе объявлять людей с нарушениями умственного и психического развития юридически недееспособными и помещать их под опеку.

Тем не менее, Конвенция ООН, а также План действий Совета Европы по содействию правам и полному участию людей с ограниченными возможностями в обществе: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе, 2006—2015 гг., в ряде стран оказали положительное воздействие на ситуацию в этой области. Группа ЕС высокого уровня по внедрению положений Конвенции сообщила в 2009 г. о получении гарантий пересмотра данного вопроса от Венгрии, Ирландии, Латвии, Португалии, Словакии, Франции и Чешской Республики.

В отчете также содержалась информация о том, что эти и другие страны «единогласно проявили интерес к обмену информацией посредством организации конференций, экспертных рабочих групп и семинаров по данному вопросу с привлечением представителей гражданского общества и соответствующих структур, включая органы юстиции, и к обсуждению юридических вопросов с целью совершенствования законодательства, стратегий и мероприятий, осуществляемых в данной области».

Такие дискуссии необходимы для претворения в жизнь законодательной и политической реформы, основы которой были сформированы при составлении и согласовании Конвенции ООН и Плана действий Совета Европы. Очевидно, в ходе этого процесса будет подробно изучена практика Страсбургского суда. Кроме того, следует увеличить количество дел, рассматриваемых данным судом, в целях улучшения интеграции положений Конвенции ООН в европейскую судебную практику.

В 2008 г. Суд разбирал дело о лишении дееспособности, принудительной госпитализации и лечении без согласия пациента. Г-н Штукатуров (совершеннолетний, диагноз — шизофрения), был лишен дееспособности на основании решения, принятого без его участия по просьбе его матери, которая стала его опекуном. В силу юридического запрета он не имел права оспаривать данное решение в российских судах, а впоследствии был помещен в психиатрический стационар⁴⁵.

Рассмотрев его дело, Европейский суд по правам человека постановил, что «наличие психического расстройства, даже серьезного, не может быть единственной причиной для оправдания полной недееспособности». Суд отметил, что российское законодательство должно предусматривать «индивидуальный подход» и счел, что процесс принятия решения о лишении г-на Штукатурова дееспособности являлся несоразмерным вмешательством в его частную жизнь. Суд также выявил ряд нарушений положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Данное постановление Суда может интерпретироваться как популяризация европейского подхода, соответствующего положениям Конвенции ООН. Любые ограничения прав личности должны осуществляться на индивидуальной основе в зависимости от потребностей данной личности, иметь обоснования в виде соответствующих фактов, являться результатом

⁴⁵ Дело «Штукатуров против России» (*Shtukaturov v. Russia*), судебное постановление от 27 марта 2008 г.

процедур, основанных на соблюдении прав человека, а также сопровождаться внедрением эффективных механизмов защиты.

Конвенция ООН также подчеркивает особую важность защиты права лиц с ограниченными возможностями на собственность, контроль своих финансовых дел и на равноправный доступ к банковским и ипотечным кредитам. Это уточнение, по-видимому, явилось реакцией на распространенную практику, когда решения о недееспособности в указанных сферах часто принимались в нарушение стандартов в области прав человека.

Очевидно, что лица с нарушениями умственного и психического развития также должны иметь право голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах. Несмотря на то, что данное положение прямо предусмотрено Конвенцией ООН (статья 29), отдельные граждане в ряде европейских стран юридически лишены таких прав. Факт лишения гражданина дееспособности или ее ограничения также опровергает указанные основные демократические права. Такая ситуация еще больше усилила политическую изоляцию людей с нарушениями умственного или психического развития.

Необходимо помнить, что существует огромная разница между лишением человека права принимать решения относительно собственной жизни и предоставлением «доступа к поддержке». Первое предполагает, что лицо с ограниченными возможностями — это объект лечения, благотворительности и страха. Второе ставит человека с ограниченными возможностями в центр процесса принятия решений, уважая его самостоятельность и рассматривая его как субъекта, обладающего полным спектром прав человека.

Дискриминация людей с ограниченными умственными способностями

Люди с ограниченными умственными способностями являются одной из самых маргинализированных групп. Даже в наши дни во многих странах их лечение осуществляется с помощью бесчеловечных средств. У них мало возможностей

быть услышанными, поэтому положение таких людей становится одним из проявлений скрытого кризиса прав человека. Законодателям пора прекратить игнорировать этих наиболее уязвимых членов гражданского общества.

До начала формирования той или иной стратегии необходимо внести ясность в отношении различных видов ограниченных возможностей и ввести в использование соответствующую терминологию. Необходимо различать лиц с проблемами психического развития или с психическими отклонениями (например, шизофрения или биполярное расстройство личности) и людей с ограниченными умственными способностями (например, с ограничениями, вызванными, помимо прочего, синдромом Дауна).

Кроме того, существуют люди с ограниченными умственными способностями, которые также имеют проблемы психического развития; эти два типа нарушений различны, они имеют различные причины и следствия и потому обуславливают различные потребности.

Несоблюдение прав человека испытывают на себе лица с любыми из указанных отклонений, однако в данной статье я буду говорить именно о людях с ограниченными умственными способностями.

Специалисты в области нарушений умственного развития справедливо подчеркивают, что между лицами с ограниченными умственными способностями существуют огромные различия в зависимости от степени умственного отклонения, поэтому в данном вопросе необходимо избегать обобщений. Все специалисты сходятся во мнении, что потребности таких больных и меры, принимаемые для удовлетворения данных потребностей, необходимо выявлять на индивидуальной основе. В то же время, несмотря на указанные индивидуальные особенности, существует одна общая характеристика, которая состоит в снижении уровня интеллектуальной активности индивида, которое может повлиять на способность к обучению, речь и социальные навыки.

В данном случае ключевым доводом является то, что лица с ограниченными умственными способностями обладают базовыми правами человека и основными свободами. Это несложное требование также было сформулировано на проводившейся несколько лет назад знаковой конференции Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в Монреале. В число участников входили лица с ограниченными умственными способностями, их представители, семьи, поставщики необходимых услуг и прочие специалисты⁴⁶. На конференции была принята Монреальская декларация об ограниченных умственных возможностях, а также подняты вопросы, которые не могли не обсуждаться в рамках данной конференции. Однако указанные самоочевидные утверждения в значительной мере игнорировались до принятия декларации, и даже сейчас по-прежнему не воспринимаются с достаточной серьезностью.

Декларация призывает органы государственной власти к реализации согласованных стандартов в области прав человека в отношении лиц с ограниченными умственными способностями, проведению с ними консультаций, касающихся соответствующих законов, стратегий и планов, а также принятию мер по обеспечению их полной интеграции в жизнь общества и реализации их права на участие в ней.

Декларация содержит обращение к органам государственной власти по вопросам выделения ресурсов, оказания необходимой поддержки лицам с ограниченными умственными способностями и их семьям, поощрения работы организаций, представляющих их интересы, а также разработки специальных образовательных, обучающих и информационных программ.

Данные предложения были реализованы только в ограниченном объеме. Во время посещения государств — членом Совета Европы я вынужден был заключить, что в отношении людей

⁴⁶ Конференция проводилась Всемирной организацией здравоохранения и Панамериканской организацией здравоохранения 5—6 октября 2004 г. Декларация, принятая по итогам конференции, размещена на сайте www.declaracionmontreal.com.

с ограниченными умственными способностями по-прежнему имеет место отчуждение и маргинализация, с ними редко советуется и к их мнению почти не прислушиваются. Большинство людей данной группы продолжают содержаться в бесчеловечных условиях в учреждениях устаревшего типа. При этом меры по предоставлению им жилья и прочих услуг в рамках социума не реализуются вследствие различных препятствий и задержек.

Во многих европейских странах условия содержания в некоторых так называемых учреждениях социальной помощи являются вопиющими. В этих изолированных заведениях реабилитация пациентов не проводится вообще или проводится в недостаточном объеме. Во многих случаях люди с ограниченными умственными способностями содержатся вместе с лицами, страдающими от психических заболеваний, при этом им против их воли вводятся седативные препараты. В некоторых случаях их лишают свободы передвижения и обращаются с ними так, как будто они опасны для окружающих. Многие из таких пациентов оказываются отрезанными от мира. К ограниченным умственным способностям — как и прочим ограниченным возможностям — относятся как к позорному клейму, и семьи многих таких людей отказались от них по причине стыда или отсутствия иного выбора.

Персонал подобных учреждений практически всегда получает низкую заработную плату. Тем не менее, я неоднократно встречал преданных своему делу и заботливых работников, стремящихся сделать все возможное в рамках чрезвычайно ограниченного бюджета. Практически все без исключения говорят о необходимости получения большей политической поддержки и большего объема ресурсов. Несмотря на то, что во многих странах приняты планы действий в данной области, достаточного финансирования для их реализации не выделяется. Отсутствует надлежащий надзор за выполнением принимаемых мер, поэтому они зачастую исключаются из политических программ, а должного контроля над их результатами не обеспечивается.

Тем не менее, призыв к деинституализации не был окончательно проигнорирован. Например, в Албании я наблюдал, как процесс перевода лиц с ограниченными умственными способностями из специализированных учреждений в общество и жилищные условия семейного типа уже принес некоторые положительные результаты. В бывшей югославской Республике Македонии в этом отношении принята смелая стратегия; согласованные меры также принимаются в Сербии (хотя в последнем случае некоторые семьи не имеют возможности забрать родственников домой).

Очевидно, что для интеграции лиц с ограниченными умственными способностями в социум необходимо подготовить соответствующие жилищно-общественные структуры и обеспечить оказание надлежащих услуг на местном уровне. Эффективность данных мер достигается только при условии консультаций с представителями организаций, осуществляющих защиту прав лиц с ограниченными возможностями. Очевидно, что жизнь в условиях более широкой общественной группы может оказаться непростой даже для людей, содержание которых в учреждении являлось избыточной мерой. Предубеждения в отношении лиц с ограниченными умственными способностями все еще достаточно распространены.

В отношении детей удалось достичь лучших результатов. Постепенно уходят в прошлое печально известные интернаты для неблагополучных детей, в том числе в восточноевропейских странах, где когда-то такие учреждения были весьма распространены. Правительства всех европейских стран признали, что содержание детей в подобных интернатах отрицательно влияет на их развитие.

Тем не менее, не следует закрывать интернаты поспешно, чтобы не допустить нанесения вреда детям, долгое время оставшимся на попечении воспитателей. Кроме того, существует потребность в создании действенных альтернатив интернатам, в том числе службы поддержки семей, системы патроната, учи-

тывающей интересы детей, а также в обеспечении надлежащего мониторинга.

Несмотря на то, что в течение последних лет удалось достичь определенного прогресса относительно защиты прав детей в целом, еще слишком мало сделано для того, чтобы детям, имеющим ограниченные умственные способности, уделялось надлежащее внимание, обеспечивалась опека и поддержка. Недостаточное внимание уделяется ранней диагностике заболеваний, которая позволила бы обеспечить своевременное лечение.

Еще одной проблемой является школьное образование. В обычных школах очень немногим детям с ограниченными умственными способностями оказывается профессиональная помощь в учебе, адаптированная под их индивидуальные потребности. При этом нормой остаются «специализированные школы», изолированные от остальной системы образования, выпускники которых попадают во взрослые лечебные учреждения и вынуждены жить в условиях отчуждения от социума. Многим детям вообще не удается реализовать свое право на образование. Например, согласно заключению Европейского комитета по социальным правам, дети с ограниченными умственными способностями, проживающие в интернатах для умственно неполноценных детей в Болгарии, фактически были лишены права на образование.

Еще одной серьезной проблемой является охрана здоровья детей и взрослых с ограниченными умственными способностями. Потребность таких людей в услугах по охране здоровья выше, чем у прочих лиц. В то же время они часто сталкиваются с дискриминацией в рамках систем здравоохранения, когда персонал лечебных учреждений отказывается предоставить им помощь на равных основаниях с прочими лицами. Во многих случаях не обеспечивается надлежащее взаимодействие между медицинским персоналом и людьми с ограниченными умственными способностями.

В результате, надлежащее качество их лечения зачастую не обеспечивается, а заболевания — не диагностируются.

Существуют данные, подтверждающие, что продолжительность жизни людей с ограниченными умственными способностями ниже, а смертность — выше, чем у остальных людей. Из этого нужно сделать вывод о том, что система здравоохранения не обеспечивает помощи, соответствующей потребностям лиц с ограниченными возможностями.

На рынке труда имеет место дискриминация взрослых даже с небольшими умственными ограничениями, несмотря на наличие у них достаточной квалификации и навыков. Принимаемых мер недостаточно для учета обоснованных потребностей лиц с ограниченными возможностями, а создание специализированных рабочих мест в некоторых случаях только способствует развитию дальнейшей социальной изоляции таких людей.

Мало делается и для сбалансированного и основанного на соблюдении прав решения проблемы дееспособности лиц с ограниченными умственными способностями. В связи с особенностями данного нарушения люди, страдающие от него, испытывают трудности при представлении своих интересов в органах власти, банках и прочих подобных учреждениях и организациях. Однако, как указывалось в предыдущей статье, это не является оправданием политики автоматического лишения людей с ограниченными умственными способностями дееспособности путем установления над ними опеки, исключающей их участие в принятии важных решений, оказывающих влияние на их жизнь.

Семьи, в состав которых входят люди с ограниченными умственными способностями, зачастую остаются один на один с трудностями — и это несмотря на важную роль членов семьи по осуществлению ухода за такими родственниками. При этом именно родственники наилучшим образом понимают человека с ограниченными умственными способностями и умеют взаимодействовать с ним.

Отрицательным последствием такой изоляции является ситуация, когда родители и прочие члены семьи не справляются с трудностями, и человек с ограниченными умственными

способностями становится для них обузой. В некоторых странах семьи, часто руководствуясь лучшими побуждениями, стремятся по достижении детьми с ограниченными умственными способностями совершеннолетия установить в отношении них опеку и направить в специализированное учреждение. Это может казаться родственникам единственным выходом, позволяющим обеспечить выживание ребенка после того, как родители окажутся не в состоянии за ним ухаживать.

Существует только одна область, в которой со времени проведения Монреальской конференции 2004 г. удалось достичь значительных успехов: это принятие Конвенции ООН о правах инвалидов и Плана действий Совета Европы по защите прав людей с ограниченными возможностями на 2006—2015 гг.⁴⁷

Необходимо незамедлительно перейти от слов к делу и обеспечить действительное принятие соответствующих эффективных мер. Конвенцией ООН предусматривается обязанность государств-участников по внедрению механизма координации деятельности правительства, созданию эффективной системы независимого мониторинга, а также вовлечению гражданского общества — и в особенности самих лиц с ограниченными возможностями и соответствующих организаций — в процесс мониторинга (статья 33).

Данные меры помогут разрешить проблему социальной стигматизации и маргинализации лиц с ограниченными умственными способностями и будут содействовать повышению степени их интеграции в жизнь общества и участия в ней. Такая перемена сделает наш социум более гуманным.

⁴⁷ По данным ООН в апреле 2010 г. Конвенцию ООН о правах инвалидов ратифицировали 22 европейские страны: Австрия, Азербайджан, Бельгия, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Италия, Латвия, Португалия, Сан-Марино, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия и Швеция. Еще 21 европейская страна подписала конвенцию, но пока не ратифицировала ее.



Глава 6. Гендерные права

Любые посягательства сексуального характера должны расцениваться как серьезное нарушение прав человека. Тот факт, что случаи такого насилия зачастую скрываются, — не повод их игнорировать. Напротив, защита женщин, детей и мужчин от подобной угрозы должна стать политическим приоритетом. Самый первый шаг к этому состоит в том, чтобы выяснить, почему по делам о насилии, переданным в суд, так редко выносятся обвинительные приговоры, и принять меры для исправления этой ситуации.

На фотографии: плакат, который использовался Советом Европы при проведении кампании, направленной против домашнего насилия в отношении женщин (© Совет Европы).

Гендерный баланс в политике

В различных европейских странах распределение властных полномочий между мужчинами и женщинами по-прежнему сильно варьируется. Именно этот факт послужил главным основанием для знаковой рекомендации, опубликованной Советом Европы в 2003 г. Комитет министров утвердил план действий для «обеспечения сбалансированного представительства женщин и мужчин в процессе принятия политических и общественных решений». Смысл этой инициативы заключался в том, чтобы открыть женщинам доступ к коридорам власти⁴⁸.

Интересно отметить, что Комитет установил конкретные целевые показатели сбалансированного представительства в органах власти, отметив, что доля как женщин, так и мужчин не должна быть ниже 40 %. Насколько же европейским государствам удалось приблизиться к этой цели?

Процесс этот пока протекает очень медленно. Лишь четырем странам — Исландии, Нидерландам, Финляндии и Швеции — удалось преодолеть этот 40 %-ный барьер в составе своих парламентов. Еще семь государств — Андорра, Бельгия, Германия, Дания, Испания, Норвегия и бывшая югославская Республика Македония — заявили о том, что доля женщин в их законодательных собраниях составила как минимум 30 %⁴⁹.

Несмотря на то, что в среднем этот показатель равен 22 %, почти половина европейских парламентов не достигли даже уровня 20 %, а в пяти странах — Армении, Грузии, Мальте, Турции и Украине — доля женщин в государственных законодательных органах составляет менее 10 %.

В среднем присутствие женщин в европейских органах власти также не превышает одной трети, и в целом ряде правительств

⁴⁸ Рекомендация Комитета министров Rec(2003)3 от 12 марта 2003 г.

⁴⁹ Данные (актуальны по состоянию на 30 сентября 2010 г.) представлены Межпарламентским союзом и основаны на отчетах, полученных от национальных парламентов (в случае если парламент двухпалатный, вся приведенная здесь информация касается только нижней палаты парламента).

Европы женщин-министров нет вовсе. Кроме того, если женщин и назначают на министерские посты, то, как правило, на наименее значимые и наименее ответственные. Исключения составляют Дания, Исландия, Испания, Норвегия, Финляндия и Швеция, где за прошедшие годы удалось достигнуть практически полного гендерного равновесия. Тем не менее, даже там ключевые министры — как правило, мужчины.

Необходимые шаги

В своей рекомендации 2003 г. Комитет министров призывает к принятию специальных мер для оказания поддержки женщинам, участвующим в политике и общественной деятельности. Подобные меры особенно необходимы в регионах, где по-прежнему доминируют патриархальные традиции, в соответствии с которыми женщинам отводятся вторые роли. Необходимо разрабатывать социальные и семейные программы, которые позволяли бы женщинам возвращаться на работу после рождения детей и играть активную роль на рынке труда, а также принимать участие в политической жизни своей страны.

Некоторые шаги в этом направлении уже были сделаны. К примеру, недавние отчеты, полученные из Турции, свидетельствуют о том, что число женщин, стремящихся сделать карьеру в политике, растет.

Тем не менее, Комитет министров пошел дальше, подняв вопрос о квотах. Он рекомендовал государствам — членам Совета Европы «ставить цели с учетом сроков, необходимых для достижения равновесного участия женщин и мужчин в процессе принятия политических и общественных решений».

Этот подход можно расценить как неоднозначный. Некоторые утверждают, что квоты являются одной из форм дискриминации по отношению к тем, чьи кандидатуры в результате введения квот не будут приняты во внимание. Еще один довод против этого метода заключается в том, что к кандидатам, утвержденным в результате квотирования, могут относиться без должного уважения или характеризовать их как людей, которые

не смогли добиться соответствующей должности за счет собственных заслуг. Звучат и высказывания о том, что недостаточно смелые целевые показатели приведут лишь к сохранению уже существующей ситуации.

Безусловно, самые благие намерения могут привести к отрицательным результатам, а потому этот метод следует использовать лишь в тех случаях, когда подобные меры объективно необходимы и оправданны. Тем не менее, идея квотирования сама по себе очень важна, так как она направлена на компенсацию и искоренение продолжительной дискриминации, а также на отказ от взглядов и стереотипов, которые усугубляют неравенство. На мой взгляд, квоты могут способствовать изменению общественного восприятия, а значит содействовать политическому прогрессу.

Квоты, имеющие обязательную юридическую силу, в Европе по-прежнему редкость: как правило, государства стараются использовать различные формы добровольных целевых показателей. В некоторых случаях сама вероятность принятия подобных законов вынуждает политические партии пересмотреть свои процедуры по выдвижению кандидатов.

В Испании и других странах инициаторами эпохальных перемен стали сами политические партии, некоторые из которых, например, приняли решение о том, что каждый второй кандидат в партийном избирательном списке должен быть женщиной. А те партии, чьи избирательные списки не соответствовали требованиям о гендерном балансе, оказывались в невыгодном положении перед своими избирателями. Гендерные целевые показатели фактически утратили свою актуальность, так как процесс выдвижения кандидатов приобрел саморегулирующийся характер, как оно и должно быть.

Действительно ли вопрос участия женщин в политике настолько важен? Да, и тому есть целый ряд причин:

- этот вопрос связан с полноценной реализацией прав человека и социальной справедливостью по отношению ко всем гражданам;

- он касается подлинной демократии. Общество, половина которого, по большому счету, лишена возможности участия в политической жизни, не может считаться по-настоящему демократическим;
- выполнение этой задачи необходимо для того, чтобы не допустить нерациональное использование интеллектуального потенциала и иных трудовых ресурсов страны;
- решение этого вопроса, согласно мнению членов Комитета министров, «повысит эффективность политических процессов за счет пересмотра политических приоритетов и включения новых вопросов в повестку дня, а также позволит улучшить всеобщее качество жизни».

Разница в оплате труда мужчин и женщин

Равная оплата за равный труд — это базовый принцип справедливости, один из ключевых стандартов Международной организации труда (МОТ) и основополагающее положение принятых договоров об экономических и социальных правах, в том числе Европейской социальной хартии. Тем не менее, как показывают результаты опросов, заработная плата женщин все же значительно ниже, чем у мужчин, и процесс сокращения этого разрыва проходит очень медленно. Эта разница в оплате труда является признаком структурной несправедливости, и ее устранение требует значительно более активных мер, чем те, что принимались до сих пор.

В соответствии с отчетами Европейской комиссии, женщины ЕС зарабатывают в среднем на 15 % меньше, чем мужчины. В некоторых странах, например, в Германии, на Кипре, в Словакии, Соединенном Королевстве и Эстонии этот разрыв еще масштабнее. Статистических данных о ситуации в других частях Европы на сегодняшний день не так много, но очевидно, что в большинстве стран картина выглядит более или менее одинаково.

Мы продолжаем сталкиваться со случаями вопиющей несправедливости, когда женщинам платят меньше, чем

мужчинам, даже если они выполняют одинаковую работу. Эту разницу нередко «маскируют» при помощи разных названий или классификации должностей, хотя фактическое содержание труда остается таким же.

В отраслях экономики с преобладающей женской занятостью уровень заработной платы, как правило, ниже, чем в тех, где работают в основном мужчины. Это серьезная и трудноискоренимая проблема. Несмотря на то, что некоторые из этих разделяющих общество стереотипов сегодня постепенно исчезают, — не в последнюю очередь благодаря развитию системы образования, — необходимость переоценки неотъемлемой значимости некоторых профессий, относящихся, например, к сферам здравоохранения, ухода за детьми и образования, не теряет актуальности. Навыки, умения и обязанности, присущие именно этим профессиям, должны быть должным образом оценены и вознаграждены.

Сегодня существует немало организаций, кадровая политика которых представляет собой косвенную или скрытую дискриминацию в той или иной форме: дискриминация по половому признаку проявляется в методах аттестации кадров или же при установлении разрядов и ставок заработной платы.

Несмотря на то, что в основе знаменитого феномена «стеклянного потолка» лежат давно устаревшие понятия о рабочей силе, он по-прежнему имеет место. Некоторым странам удалось совершить настоящий прорыв в этом вопросе, но в целом женщины, занимающие руководящие позиции, получают значительно меньшую зарплату, чем их коллеги мужского пола. Число женщин, выполняющих руководящую работу, невелико. Это не только несправедливо, но и в высшей степени нерационально, ведь в результате такой политики, особенно в частном секторе, компании теряют колоссальный рабочий потенциал.

Еще один минус такого отношения заключается в том, что мужчины, как правило, несут значительно меньшую ответственность за выполнение домашних обязанностей и воспитание детей. Согласно одному из отчетов ЕС на выполнение подобной

неоплачиваемой работы мужчины тратят в среднем около 7 часов в неделю, тогда как женщины уделяют такого рода обязанностям значительно больше времени: 35 часов в неделю у женщин с частичной занятостью, работающих вне дома, и 24 часа — у женщин с полной занятостью.

Еще одна негативная тенденция, выявить которую, как правило, достаточно сложно, заключается в том, что женщинам отказывают в продвижении по службе или иных карьерных возможностях лишь потому, что их руководители или работодатели-мужчины боятся, что эти женщины могут забеременеть или будут брать больничные для того, чтобы остаться дома с заболевшими детьми. Такого рода дискриминация категорически недопустима.

Действительно, неравномерное распределение ответственности за воспитание детей между полами является одной из основных причин того, почему женщины гораздо чаще, чем мужчины, оказываются в ситуации неполной занятости. Это, в свою очередь, ведет к гендерному неравноправию в вопросах выбора карьеры, уровня заработной платы, а в дальнейшем и размера пенсии. Поэтому так важно обеспечить наличие центров дневного ухода за детьми, от которых напрямую зависит гендерное равновесие на рынке труда.

И женщины, и мужчины должны иметь возможность совмещать работу и заботу о детях.

Если женщина вынуждена взять декретный отпуск или отпуск по уходу за ребенком, это не должно отрицательно отражаться на ее карьере. В странах, где отпуск по уходу за ребенком предоставляется и отцам, родители гораздо охотнее делят между собой обязанности по воспитанию детей. Именно поэтому продолжительность таких отпусков должна быть увеличена. Во многих странах отпуск по уходу за ребенком для мужчин не превышает двух недель, а это дает родителям неверный сигнал о том, каким должен быть вклад отцов в воспитание детей.

Иными словами, существование разницы в оплате труда между женщинами и мужчинами несправедливо само по себе

и является признаком других видов дискриминации по половому признаку. Эти проявления дискриминации во многом связаны с глубоко укоренившимися общественными предрассудками, и одни только изменения законодательства здесь бессильны. Решение этой проблемы требует принятия комплексных политических программ, которые должны быть открыто и недвусмысленно поддержаны всеми представителями исполнительной власти.

Государство может также воспользоваться своим правом крупнейшего работодателя, для того чтобы подать пример соблюдения гендерного равноправия всем остальным. Органы государственной власти должны на всех своих уровнях в полной мере соблюдать принцип равной заработной платы за равный труд, устранять проблему «стеклянного потолка», препятствующего карьерному росту женщин, и проводить реформы рынка труда для предоставления всем работникам, имеющим детей, необходимых возможностей.

Необходимо призывать частные компании и их партнеров по коллективным переговорам из числа профсоюзов и иных организаций к разработке равноправных шкал оплаты труда и внедрению процедур, призванных выявлять признаки гендерной дискриминации при распределении ставок заработной платы.

Проблема неравной оплаты труда мужчин и женщин требует неотлагательного решения, в котором нуждаются все члены общества без исключения — и женщины, и мужчины, и дети.

Домашнее насилие

Домашнее насилие по-прежнему является одной из проблем в европейских странах. Несмотря на многочисленные международные конференции и декларации по этому вопросу, европейские женщины до сих пор подвергаются насилию в стенах собственных домов, и совершенно очевидно, что пройдет еще немало времени, прежде чем издевательствам и жестокому обращению будет окончательно положен конец.

Вот почему так важно, чтобы работа в этом направлении велась уже сейчас, на уровне центральных и местных органов власти. Одних обещаний мало, они должны быть подкреплены реальными действиями.

Во время моих поездок по разным странам я часто обсуждал проблему домашнего насилия с ведущими политиками, большинство из которых были мужчинами (см. отдельную статью о малочисленности женщин, занимающих ключевые руководящие посты в политической сфере). Некоторые из них осознавали важность этой проблемы, но были и те, кто, к сожалению, не желал принимать ее всерьез, утверждая, что в их странах «нет необходимости обсуждать эту проблему». Они не только отрицали существование проблемы как таковой, но в некоторых случаях даже позволяли себе шовинистские шутки на эту тему, хотя такого рода поведение давно уже должно было стать достоянием прошлого.

Проблема домашнего насилия существует во всех странах. Тем не менее, как показывает опыт некоторых государств, наличие кризисных центров для женщин, нуждающихся в защите, помогает предупредить еще более ужасные трагедии. Мне довелось посетить ряд таких центров, расположенных, например, в Корке (Ирландия), Влере (Албания) и Граце (Австрия), и я смог лично убедиться в их эффективности. Женщины, проживавшие или проживающие в этих центрах, говорили, что благодаря защите и заботе, которые им предоставили в этих учреждениях, они получили возможность начать новую жизнь.

Несмотря на то, что руководят такими центрами, как правило, неправительственные организации, действующие на добровольных началах, власти обязаны содействовать их работе и оказывать всю необходимую помощь. Помимо центров, которые должны рассматриваться как крайнее и временное решение проблемы, должен быть предусмотрен еще целый ряд социальных и охранительных мероприятий. Более того, существование кризисных центров не может служить оправданием ситуаций, когда из дому вынуждена уходить жертва, а не ее обидчик.

Во многих случаях женщинам, которые нередко ищут защиты вместе со своими детьми, нелегко принять решение и обратиться за помощью в кризисный центр: очень часто его считают самой крайней мерой. Источником поддержки и полезных советов могут быть горячие линии и службы помощи по телефону. Учреждения здравоохранения часто оказываются именно тем местом, куда жертвы домашнего насилия обращаются в первую очередь. Именно поэтому так важно, чтобы все сотрудники этих учреждений обладали необходимым уровнем подготовки, осознавали остроту проблемы, связанной с дискриминацией по половому признаку, и располагали всеми инструкциями относительно того, с какими службами поддержки надлежит связываться в таких ситуациях. Учреждения здравоохранения должны быть способны направить жертву домашнего насилия в места, где ей будет предоставлено временное безопасное жилище и услуги психотерапевта, и, в случае необходимости, помочь ей обратиться в полицию.

Оказание женщинам помощи в посткризисный период особенно важно, так как оно помогает снизить риск повторения подобных ситуаций, ведь нередко случается, что, покинув центр, женщины возвращаются туда, где они вновь подвергаются насилию. Необходимо также принимать решения относительно ограничения свободы обидчика. Государство должно располагать всеми необходимыми правовыми инструментами для того, чтобы отлучать правонарушителей от семьи и исключать возможность дальнейших преследований с их стороны.

Еще одно слабое звено в этой цепи — необходимость судебных разбирательств в некоторых случаях домашнего насилия. Женщин нередко вынуждают встречаться с обидчиком в суде и подвергают чрезвычайно мучительным перекрестным допросам. В данный момент слишком мало делается для того, чтобы судебные слушания не превращались в продолжение насилия над женщиной.

Особое внимание следует уделять женщинам, находящимся в группах риска. Сотрудники кризисных центров подчеркивали

в своих беседах со мной, что из всех, с кем им приходится работать, наиболее уязвимыми являются мигранты. Если жертвой домашнего насилия становится женщина из числа мигрантов, то она, как правило, предпочитает не обращаться за помощью к полиции из страха лишиться своего статуса резидента (особенно в тех случаях — и их довольно много — когда ее право на проживание зависит от статуса резидента ее мужа). Некоторые страны решают эту проблему путем предоставления жертвам домашнего насилия права на постоянное пребывание в стране, независимо от того, поддерживают ли такую заявку их супруги. Этот подход можно расценить как очень разумный.

Внимательное отношение к нуждам жертв домашнего насилия предполагает также создание универсальных и доступных служб помощи. Жертвы должны иметь возможность преодолеть все трудности и последствия насилия, и службы поддержки должны принимать во внимание как непосредственные, так и долгосрочные потребности жертв и быть в состоянии удовлетворить их.

Необходимо создавать центры экстренного вмешательства, объединяющие в себе комплексные правоохранительные, юридические, социальные и медицинские службы, которые избавили бы жертв насилия от необходимости обращаться в несколько учреждений одновременно. Эксперимент по созданию подобного центра был проведен в Австрии и дал положительные результаты.

Отношение сотрудников служб к жертвам насилия должно быть нейтральным и не содержать каких бы то ни было элементов осуждения. Нам известно, что женщины нередко предпочитают не обращаться за помощью из страха перед социальной стигматизацией или обвинениями в том, что они сами виноваты в своей беде. Некоторым женщинам, терпевшим насилие на протяжении многих лет, часто не хватает уверенности в себе, для того чтобы начать новую самостоятельную жизнь.

Необходимо разработать комплексную концепцию по проведению реформ. Все меры, которые следует принять, уже известны.

Некоторые государства уже начали разработку программ, призванных стать примером для остальных. В такие программы должны входить:

- четкая и жесткая нормативно-правовая база, содержащая исчерпывающее определение насилия в отношении женщин;
- правовые документы и рекомендации по применению соответствующих законов;
- хорошо продуманная стратегия и план действий (как на национальном, так и на местном уровнях), которые должны предусматривать профилактические и образовательные меры;
- программа подготовки сотрудников правоохранительных органов, социальных работников, преподавателей и юристов, содержащая информацию о том, как распознать признаки насилия в отношении женщин и урегулировать эти проблемы;
- службы поддержки, которые будут способствовать процессу реабилитации жертв и возвращению их к нормальной жизни.

Подобная концепция может быть дополнена принятием всеобъемлющего международного договора о предотвращении насилия в отношении женщин. Соответствующая конвенция или протокол, имеющие обязательную юридическую силу, должны включать в себя меры по борьбе с домашним насилием. Задача этих документов — содействие национальным реформам и изменение общественного восприятия проблемы. Принятие такого общеевропейского или международного договора должно быть вынесено на обсуждение в самом удобном для взаимодействия формате. Цель очевидна — «нулевая терпимость» по отношению к насилию.

Изнасилования

Правительствам и парламентам стран следует с большей серьезностью относиться к преступлениям, связанным с сексуальным насилием. Травмы, полученные в результате изнасилования, как правило, очень глубоки и с трудом поддаются

исцелению, а во многих случаях изнасилование наносит серьезный ущерб как физическому, так и психологическому здоровью жертвы. Эти преступления нередко остаются скрытыми, и потому их масштаб трудно оценить точно. В любом случае, нам известно, что совершаются они повсеместно, и огромное число женщин живет в постоянном страхе перед сексуальным насилием. Они имеют право на защиту: необходимо принимать более активные меры для того, чтобы предотвращать и карать такого рода преступления.

В действительности большинство жертв изнасилования предпочитают не обращаться за помощью к правоохранительным органам. Это особенно часто происходит в тех случаях, когда жертвами становятся мигранты. Огромное число женщин-мигрантов подвергаются сексуальному насилию на пути в Европу, другие оказываются в очень уязвимой ситуации в тех случаях, когда они не имеют возможности получить официальный статус мигранта по прибытии.

Некоторые женщины не сообщают об изнасиловании правоохранительным органам потому, что насильник является членом семьи или близким человеком, например, мужем, партнером, бывшим партнером, отцом, отчимом или другим родственником. В этой ситуации жертве особенно тяжело обратиться в полицию, так как это может стать причиной возмездия или иных серьезных последствий, направленных на женщину или ее родных.

Те же, кто сообщает о преступлениях в полицию, нередко оказываются в ситуации, когда сотрудники правоохранительных органов или судебной системы не принимают их всерьез. Слишком часто жертв подвергают допросу, который проводят равнодушные полицейские (мужчины), не имеющие представления о том, какую травму наносят такого рода преступления. Это еще одна причина, по которой женщины предпочитают не выдвигать никаких обвинений.

Несмотря на то, что за последние годы законодательство многих европейских стран в отношении сексуального насилия было значительно улучшено, особенности и серьезность этих

преступлений, равно как и их воздействие на психологическое состояние жертв, недостаточно учитываются при проведении судебных разбирательств. Слушание само по себе может означать для жертвы необходимость пережить этот мучительный опыт заново, и любой контакт с насильником в зале суда может стать чрезвычайно болезненным.

Более того, в тех случаях, когда дело об изнасиловании все-таки, несмотря на множество препятствий, выносится на рассмотрение суда, число обвинительных приговоров по-прежнему остается небольшим. Чаще всего насильники остаются безнаказанными, и этот факт становится чудовищным ударом для женщин, которые отважились сообщить о преступлении правоохранительным органам, а также служит для остальных жертв сигналом о том, что им нет смысла начинать разбирательства. Необходимо выяснить, почему так мало дел об изнасиловании, которые доходят до суда, заканчиваются вынесением обвинительного приговора, и принять меры для исправления этой ситуации.

Слишком часто при рассмотрении дела в суде достоверность показаний женщины подвергается сомнению в самых недопустимых формах. Нередко излишнее внимание уделяется поведению самой женщины или даже ее манере одеваться, и в ее адрес звучат намеки на то, что она сама спровоцировала нападение, «напротисилась» на насилие. В таких случаях вина или, по меньшей мере, часть вины переносится с насильника на жертву.

Такие вещи недопустимы. Необходимо очень четко обозначить, что никакое половое сношение невозможно при отсутствии добровольного согласия. Этот принцип должен преобладать не только в законодательстве, но и во всех практических процедурах, применяемых в системе правосудия. Тот факт, что люди состоят в официально зарегистрированных отношениях или просто являются парой, не может быть расценен как оправдание для сексуального насилия: никакие отношения не отменяют актуальности принципа добровольного согласия.

При этом согласие должно быть подлинным, и женщина должна иметь реальную возможность добровольно выбирать, хочет ли она вступить в половое сношение. Отсутствие физического насилия как такового не является адекватным критерием, подтверждающим согласие. Половые сношения, в которые человек вступает из страха перед угрозой расправы или в иных вынужденных обстоятельствах, должны расцениваться как изнасилование. При этом нет никакой необходимости доказывать, что женщина оказывала сопротивление насильнику, так как она может быть физически не способна на это, парализована страхом или действием медицинских препаратов и являться жертвой шантажа.

Европейский суд по правам человека проанализировал эти вопросы при рассмотрении дела, связанного с судебным постановлением в отношении обвинения в изнасиловании:

«Суд убежден в том, что чрезмерная формальность при привлечении к ответственности за преступления на сексуальной почве, например, требование предъявить доказательства физического сопротивления в любых обстоятельствах, создает риск того, что некоторые виды изнасилований останутся безнаказанными, а это, в свою очередь, подрывает возможность защиты половой неприкосновенности личности. В соответствии с современными стандартами и тенденциями в этой сфере безусловная обязанность государств — участников Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод согласно статьям 3 и 8 Конвенции состоит в том, чтобы требовать наказания и действенного уголовного преследования за любые принуждения к половым сношениям, включая ситуации, в которых жертвы не оказывали физического сопротивления»⁵⁰.

Об этом говорится и в решениях, принятых Парламентской ассамблеей Совета Европы. Государствам — членам Совета Европы рекомендуется определять согласие как «согласие

⁵⁰ Дело «М. С. против Болгарии» (*M.C. v. Bulgaria*), судебное постановление от 4 марта 2004 г.

по собственному выбору в ситуации, когда у человека есть свобода и возможность сделать этот выбор». Согласно этим рекомендациям факт изнасилования супругом, партнером или бывшим партнером может расцениваться судом как отягчающее обстоятельство⁵¹.

Депутат немецкого парламента Марлен Руппрехт (*Marlene Rupprecht*), выступавшая в качестве докладчика Парламентской ассамблеи по этому вопросу, особо подчеркнула необходимость проведения разъяснительной работы с девочками, девушками и женщинами, направленной на то, чтобы они не оказались в роли жертвы. Необходимо укреплять их чувство собственного достоинства и способность к самозащите. Г-жа Руппрехт также обратила внимание на то, что нужно прививать мальчикам, юношам и мужчинам уважение к женщине и ее праву сказать «нет».

Очевидно, что в рамках комплексной стратегии по защите женщин от сексуального насилия необходимо добиваться того, чтобы представители всех профессий, которые могут быть задействованы в этом процессе, в полной мере понимали принцип добровольного согласия и его последствия. Это требование относится ко всем сотрудникам правоохранительных и судебных органов и судебным экспертам. Кроме того, большое значение имеет уровень профессионализма социальных работников и сотрудников сферы здравоохранения, ответственных за оказание помощи жертвам. Именно поэтому необходимо обеспечить дальнейшее развитие соответствующих образовательных и учебных программ.

Как подчеркивает Марлен Руппрехт в своем докладе, в рамках таких учебных программ следует четко разъяснять, что изнасилование не должно трактоваться как проявление «сексуальной активности», поскольку главная мотивация насильника — это, как правило, стремление подчинить себе женщину, сделать ей больно и унижить ее. Так, изнасилование в браке происходит обычно тогда, когда этот брак уже исчерпал себя.

⁵¹ Резолюция ПАСЕ 1691 (2009) и Рекомендация ПАСЕ 1887 (2009) от 2 октября 2009 г.

Изнасилование — это не только частное дело двоих людей, это нарушение прав человека. Государства пока не предоставляют достаточной защиты от этого ужасного преступления, и потому Страсбургский суд имеет все основания ссылаться как на статью 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод о защите от унижающего достоинство обращения, так и на статью 8, в которой говорится о праве на уважение частной и семейной жизни.

Жертвами сексуального насилия нередко становятся также мальчики, юноши и взрослые мужчины, причем особенно часто это происходит в закрытых учреждениях, например, местах лишения свободы или приютах. Недавно были выявлены факты недопустимого и повсеместного поведения персонала американских тюрем, которые подвергали сексуальному насилию заключенных, находящихся в их власти. Достоинством общественности стала и информация о чудовищном масштабе изнасилований и иных унижающих человеческое достоинство действий, от которых страдают люди в религиозных учреждениях (в том числе и лица с ограниченными возможностями) как в США, так и в целом ряде европейских стран. Обнародование таких отчетов должно сопровождаться жесткими ответными мерами.

Сексуальное насилие необходимо воспринимать как серьезное нарушение прав человека. Масштаб этой проблемы огромен, и тот факт, что многие преступления такого рода остаются тайными, не может служить основанием для пренебрежения этой ситуацией. Напротив, именно скрытый характер этих преступлений приводит к особенно опасным и разрушительным последствиям. Вот почему одна из главных задач политиков состоит в защите женщин, мужчин и детей от этой угрозы.

Это вопрос сохранения физического и психологического здоровья личности, который относится к основным аспектам защиты прав человека.



Глава 7. Права ребенка

Несмотря на то, что дети составляют достаточно большую часть населения и — во многих смыслах — являются будущим общества, их проблемам на политическом уровне редко уделяется искреннее внимание. Должность министра по делам несовершеннолетних часто считается несерьезной, и его обычно не допускают в высшие эшелоны власти. При делении вопросов политического характера на «важные» и «неважные», проблемам, связанным с детьми, отводится последнее место. Зачастую эти проблемы не рассматриваются в качестве политических, а иногда и вовсе относятся к списку незначительных.

*На фотографии: доктор Януш Корчак — первый борец за права ребенка
(© Музейный архив Дома-мемориала борцов гетто, Израиль).*

Конвенция ООН о правах ребенка

Конвенция ООН о правах ребенка стала одним из самых известных и широко поддерживаемых международных договоров в области прав человека. Все государства мира, за исключением США и Сомали, ратифицировали эту конвенцию, тем самым приняв на себя правовые обязательства по выполнению ее требований. В результате положение детей стало играть более важную роль в политической повестке дня. Однако на практике требования конвенции выполняются не так успешно, как ожидалось. Основной причиной является отсутствие системного, всестороннего подхода к правам детей как к политическому приоритету.

Несмотря на то, что дети составляют достаточно большую часть населения и — во многих смыслах — являются будущим общества, их проблемам на политическом уровне редко уделяется искреннее внимание. Должность министра по делам несовершеннолетних часто считается несерьезной, и его обычно не допускают в высшие эшелоны власти. Проблемы детей зачастую воспринимаются как незначительные и не имеющие политической важности. Символом обесценивания значимости этой темы стал образ политика, целующего детей в ходе предвыборной кампании.

Для соблюдения требований Конвенции о правах ребенка недостаточно одних жестов — необходима серьезная политическая дискуссия и реальные перемены. Естественно, главной целью Конвенции является улучшение статуса детей и условий их жизни. Ратифицируя Конвенцию, государство обязуется соблюдать ее принципы и положения, а также претворять их в жизнь на благо всех детей.

Одной из возможных причин ненадлежащего исполнения Конвенции может являться недостаточно полное понимание или принятие вытекающих из нее обязательств ответственными лицами. Судя по всему, они не всегда могут провести четкую грань между благотворительностью и подходом, основанным на соблюдении прав.

Неблагополучные дети, так же как и лица с ограниченными возможностями, являются излюбленными «объектами» благотворительности. Их поддерживают не потому, что они имеют на это право, а из сочувствия. Конвенция борется с такого рода отношением.

Согласно положениям Конвенции ребенок является гражданином. У него есть право на образование, здравоохранение и достойный уровень жизни, равно как и право на учет своего мнения и на уважительное отношение к своим взглядам. Это в равной мере относится как к вызывающему умиление малышу, так и к проблемному подростку.

Сама мысль о том, что у детей есть права, радикальна и абсолютно чужда старомодному представлению о том, что дети надеются правами по достижении восемнадцатилетнего возраста, а до этого момента их права принадлежат родителям.

Еще одним важным положением Конвенции является то, что детям и их интересам должен отдаваться приоритет. Ключевой принцип Конвенции гласит: «первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка» во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимают они местными или национальными органами власти, парламентами, судами или учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, включая частные организации (статья 3).

Кроме того, в Конвенции предусмотрены конкретные действия, позволяющие гарантировать полное выполнение ее требований. Государства должны принимать для обеспечения прав детей юридические, административные и другие меры в «максимальных рамках имеющихся у них ресурсов» (статья 4).

Многие из тех, кто вместе с нами участвовал в подготовке проекта Конвенции, осознавали опасность того, что некоторые воспримут ее конечный текст скорее как идеалистическое пожелание, нежели действительный свод прав детей. Трудность задачи заключалась в том, чтобы наполнить конкретным содержанием

обязательства, вытекающие из основанного на соблюдении прав подхода.

Комитет ООН по правам ребенка — выборный орган, следящий за исполнением положений Конвенции, придает большое значение методам и средствам, используемым для реализации ее требований. Взяв за основу опыт этой организации, а также рекомендации ЮНИСЕФ, правительств стран и НПО, можно составить список систематических мер, которые следует принять государствам, серьезно относящимся к своим обязательствам перед детьми. В частности, необходимо выполнить следующее:

- разработать всеохватывающую национальную политику в области детства;
- предусмотреть законодательство, обеспечивающее полное соблюдение прав ребенка, что требует включения положений Конвенции в национальное законодательство и правоприменительную практику, а также предоставления ее принципам и положениям приоритета в случае коллизий с какими-либо требованиями национального права;
- учитывать интересы детей в процессе выработки государственной политики посредством внедрения механизма оценки ее влияния на детей;
- проводить адекватный анализ бюджетных расходов для определения доли государственных средств, тратящихся на детей, и обеспечения эффективного использования всех подобных ресурсов;
- учредить постоянно действующие органы или механизмы во всех государственных секторах (включая органы местного самоуправления) с целью осуществления координации, контроля и оценки деятельности по внедрению Конвенции;
- обеспечить сбор и использование достоверных данных для непрерывного улучшения положения детей во всех юрисдикциях;
- повышать осведомленность общественности и распространять информацию о правах ребенка и о том, какие практические меры подразумевает их соблюдение, в том числе

- посредством обучения чиновников — включая, в частности, тех государственных служащих, чья работа имеет отношение к детям или непосредственно связана с ними;
- привлекать как самих детей, так и представителей гражданского общества к процессам внедрения Конвенции и информирования о ней;
 - создать независимые ведомства по правам детей — такие как уполномоченный или комиссар по правам ребенка либо подобные им институты, призванные отстаивать права детей;
 - сделать права детей приоритетом при осуществлении международного сотрудничества всех видов, включая оказание технической поддержки.

Эти десять рекомендаций обуславливают действие друг друга и имеют несколько общих черт. Каждая из них основывается на общественном обсуждении и прозрачности применяемых процедур. Каждая отстаивает позицию «лучшее — детям» и признает необходимость координации усилий по обеспечению соблюдения прав ребенка в существующих административных структурах, а также требует участия самих детей в этом процессе.

Основная идея заключается в том, чтобы вывести права детей из сферы исключительной ответственности благотворительных организаций и включить их в политическую повестку дня в качестве приоритетного пункта.

Правительства некоторых европейских стран уже приняли определенные действия по выполнению этих рекомендаций — например, разработали национальную стратегию, повысили уровень межведомственного сотрудничества по вопросам, связанным с детьми, создали эффективную систему сбора информации и учредили должность уполномоченного по правам ребенка (либо при аппарате уполномоченного по правам человека, либо в виде отдельного ведомства).

Тем не менее, ряд очевидных упущений свидетельствует о все еще недостаточной серьезности подхода правительств.

В частности, это отражено в том, что детям по-прежнему не предоставляется надлежащая защита.

Слишком мало делается для того, чтобы дать детям с инвалидностью возможность получить хорошее образование. Дети, относящиеся к меньшинствам, — и не в последнюю очередь представители народа рома, — находятся в неблагоприятном положении в большинстве социальных сфер. Детей, имеющих проблемы с законом, слишком часто заключают под стражу. Дети из числа нелегальных мигрантов уязвимы и подвергаются эксплуатации, а дети беженцев — плохому обращению. Телесные наказания применяются примерно в половине европейских стран. Кроме того, некоторые дети страдают от насилия в школе. Системы правосудия, школьного образования и городских агломераций по-прежнему не ориентированы на интересы детей.

Возможно, власть имущие предпочитают заявления риторического характера конкретным действиям по разработке программ в сфере защиты детей потому, что образ жизни, который ведут многие из политиков, не имеет точек соприкосновения с повседневной реальностью, в которой живут дети. Тем не менее, мнение детей не принимается всерьез, а родителям и опекунам (попечителям) предоставляется недостаточно времени и возможностей, для того чтобы изложить свои взгляды.

На практике искренность политических заверений наиболее очевидным образом проявляется в ходе обсуждения бюджета. Так, в связи с действующими мерами строгой экономии в ряде стран были урезаны расходы на статьи бюджета, влияющие на положение детей и служб, осуществляющих деятельность в интересах несовершеннолетних. Такие изменения коснулись либо непосредственно государственного бюджета, либо объема затрат по программам поддержки, оказываемой местным органам власти.

В ряде стран значительно уменьшилось финансирование на нужды образования, здравоохранения и программы социальных льгот для уязвимых групп, и это при том, что правительства еще не начали выплачивать долги по государственным

расходам на борьбу с финансовым кризисом и спасение банковской системы.

Это вызвало широкомасштабную дискуссию о значении предусмотренного Конвенцией обязательства по обеспечению нужд детей в «максимальных рамках» имеющихся ресурсов. Когда все представители общества вынуждены затянуть пояса потуже, интересам детей тоже неизбежно наносится урон. Однако принятие решений, ставящих в особенно невыгодное положение тех, кто и без того уязвим, со всей очевидностью противоречит духу Конвенции и лишь усиливает существующее неравенство. В условиях жесткой экономии особенную значимость приобретает принцип необратимости существующих мер в области прав человека, о чем необходимо помнить представителям власти при принятии решений о сохранении или отмене той или иной государственной программы.

Сейчас особенно актуальной становится необходимость проведения — до окончательного утверждения бюджета — оценки краткосрочного и долгосрочного экономического влияния предлагаемых мер на детей. В Европе существует серьезная проблема детской бедности, которая невероятно широко распространена в некоторых странах и создает неблагоприятные условия для множества детей с самого момента их рождения. Экономический кризис едва ли можно назвать аргументом, оправдывающим отсутствие действий по борьбе с детской бедностью, — напротив, именно в такие времена они как никогда важны.

Ограниченность государственных ресурсов нельзя рассматривать как оправдание пренебрежению обязательствами по защите прав детей или отсрочкам в реализации соответствующих мер. Чем сложнее ситуация, тем больше причин действовать на основании четкой политической стратегии, позволяющей подойти к решению проблем системно.

Именно в условиях кризиса государства должны еще раз подчеркнуть свою решимость выполнять обязательства и полностью соблюдать права всех детей без исключения.

Взгляды детей

В некоторых сферах по-прежнему требуется большая работа, для того чтобы обеспечить полное соблюдение прав детей. Одним из прав, осуществление которого на практике не гарантировано, является право ребенка на учет его взглядов.

Необходимость уважения детей и их мнений была ключевым постулатом учения польского писателя, врача и педагога Януша Корчака, идеи которого вдохновляли создателей проекта Конвенции ООН о правах ребенка.

Во время Второй мировой войны Януш Корчак вместе с коллегами и примерно 190 воспитанниками «Дома сирот» в Варшавском гетто на практике добивался соблюдения прав ребенка. Им удалось создать островок демократии посреди ужасающей жестокости, творившейся за стенами приюта. Важные решения принимались общим собранием, существовали утвержденные правила поведения и суд, назначавший наказания нарушителям. В большинстве случаев «приговор» заключался в требовании принести извинения. Существовала доска объявлений и газета, посредством которой освещались новости и велись дискуссии.

Этот эксперимент с демократией среди детей имел ужасный конец: 6 августа 1942 г. солдаты нацистской Германии загнали всех — и воспитанников, и воспитателей — в поезд, следовавший до Трешлинки, в газовой камере которой несчастные закончили свои дни.

Однако пример Корчака и его работы не забыты. Его книги издаются на разных языках, и сегодня оказывая влияние на умы многих людей, хотя 70 лет спустя некоторые из его идей кажутся нереалистичными и воспринимаются как несбыточные мечты.

К сожалению, некоторые люди — несмотря на все рекомендации, говорящие об обратном, — полагают, что то же представление о несбыточности верно и в отношении положений Конвенции, касающихся взглядов детей. Пожалуй, из всех требований Конвенции наихудшим образом выполняется следующее:

«Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка».

Судя по всему, отсутствует полное понимание того, что это положение, содержащееся в статье 12 Конвенции, налагает на правительства стран обязательство выяснять и учитывать мнение детей по всем вопросам, оказывающим влияние на их жизнь.

Пришло время сформулировать задачу по решению этой проблемы более конкретно. На данный момент не существует четкого представления о том, что именно подразумевает реализация права ребенка на учет своего мнения и право принимать участие в процессе принятия решений, и какие это будет иметь последствия. Поэтому в качестве первого шага правительствам необходимо озвучить более конкретные и содержательные цели и разработать стандарты, обеспечивающие осуществление этого права.

Для того чтобы добиться соблюдения этого права, требуется определить краткосрочные и долгосрочные цели и составить соответствующие стратегии в области работы с социальными установками и поведением, а также разработать эффективные модели участия детей и подростков в процессе принятия решений по политическим и социальным вопросам. Необходимо создать и внедрить во всех политических структурах такие механизмы, которые будут обеспечивать проведение систематических консультаций с детьми и серьезное отношение к выражаемым ими взглядам.

Цель этих действий заключается в формировании культуры, способствующей более восприимчивому и уважительному отношению к взглядам детей. К сожалению, многих взрослых людей такая перспектива пугает. Рост влияния детей рассматривается сквозь призму «антагонистической игры» — то есть ситуации, в которой одна сторона может выиграть только за счет другой.

Иными словами, считается, что если дети получают больше влияния, то власть взрослых ослабнет, и тогда им будет сложнее управлять отношениями в семье и поддерживать дисциплину на уроках.

В некоторых странах взрослые агрессивно противостоят идее участия детей в общественной жизни, объясняя это необходимостью соблюдения прав родителей или даже религиозными принципами. Для того чтобы изменить эти глубоко укоренившиеся патриархальные взгляды в отношении детей, может потребоваться какое-то время.

Как добиться рассмотрения этого вопроса в содержательном ключе? Как показать, что предоставление детям права влиять на собственную жизнь и на общество не противоречит исполнению взрослыми функций по проявлению заботы по отношению к детям и предоставлению им защиты и помощи? Как со всей ясностью продемонстрировать, что в этой игре победа одной стороны не подразумевает поражения другой и что если взрослые научатся поддерживать детей в осуществлении прав ребенка, то от этого выиграют и те, и другие?

Вот некоторые из шагов, которые можно предпринять в первую очередь:

- дом — это место, где дети проводят больше всего времени. Повышение информированности родителей и опекунов (попечителей) о праве детей на учет своего мнения и оказание помощи родителям в исполнении их функций в этом отношении должно стать приоритетной задачей;
- школа и детский сад также играют важную роль в жизни детей. Интерактивность обучения, современные школьные программы, демократические процедуры и отношение к детям имеют большое значение. Меры, принимаемые в стенах данных заведений, должны концентрироваться на развитии способности ребенка выражать собственное мнение, понимать общество и его проблемы и принимать участие в демократических процессах. Перед нами стоит непростая задача, заключающаяся в необходимости развития

- потенциала учителей и прочих работников школьных учреждений. Людей, работающих в сфере образования, необходимо научить эффективным методам учета мнения детей, развития диалога и поощрения демократических способов разрешения конфликтов;
- необходимо оказывать содействие детским организациям, отстаивающим соблюдение прав детей, а также поощрять прочие НПО, работающие с детьми или для них (такие как спортивные секции и благотворительные группы), прислушиваться к детям и уважать их взгляды, сделав это постоянной практикой;
 - необходимо стимулировать политические партии к расширению возможностей для учета взглядов детей и роста влияния детей в политической сфере;
 - телевидение, радио и пресса должны предлагать новостные программы в доступном для детей формате и освещать взгляды детей по важным для них вопросам. Следует более активно привлекать к работе корреспондентов и молодых журналистов, чья профессиональная деятельность охватывает проблемы детей;
 - необходимо принять меры по созданию системы правосудия, отвечающей интересам детей. Судебные процедуры должны быть адаптированы к нуждам детей, выступающих как в качестве правонарушителей, так и в качестве потерпевших и свидетелей. Дети должны иметь влияние на затрагивающие их административные и судебные решения, например, решения, связанные с опекой (попечительством) или усыновлением (удочерением);
 - государства должны очертить круг вопросов, оказывающих значительное влияние на жизнь детей, при этом последние должны иметь возможность выразить по таким вопросам свое мнение. Это касается, например, политики в сфере семьи и школьного образования, планирования коммунального обеспечения, детского здравоохранения и возможностей для отдыха и развлечения детей. Необходимо изучить

каналы коммуникации и выражения мнения, подходящие детям различного возраста, в том числе младшего. К числу вариантов, в некоторых случаях оказывающихся эффективными, можно отнести следующие: беседы в форме диалога с детьми дошкольного возраста, школьные советы, опросы и представительные органы. Необходимо также принять дополнительные меры для того, чтобы привлечь больше внимания к мнениям детей с ограниченными возможностями и детей из других неблагополучных групп и изучить перспективы по преодолению потенциальных трудностей.

Такие действия лежат в русле воззрений Януша Корчака. Предоставление детям возможностей для самовыражения, а также внимательное и уважительное отношение к их взглядам дома, в школе и в других социальных сферах с самого раннего возраста, способствует формированию чувства причастности и готовности принять на себя ответственность.

Насилие над детьми

На данный момент большинство государств — членов Совета Европы выразили решимость положить конец всем телесным наказаниям, применяемым в отношении детей. Полный законодательный запрет подобного обращения был введен в 22 государствах, входящих в Совет Европы, и еще не менее семи стран публично заявили о своей готовности сделать то же в ближайшем будущем. Если они выполнят свое обязательство, Европа преодолеет более половины дистанции на пути к повсеместному запрету телесных наказаний. Такой прогресс можно только приветствовать.

В других частях света тоже произошел ряд положительных изменений. В 2007 г. Новая Зеландия стала первой англоговорящей страной, запретившей телесные наказания всех видов, в том числе практикуемые в семьях. С 2007 по 2008 гг. аналогичные меры были приняты в трех странах Латинской Америки (Уругвай, Венесуэла и Чили).

Эти меры стали ответом на рекомендации Генерального секретаря ООН, которые он представил в своем докладе на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в октябре 2006 г. Ключевое положение доклада заключалось в том, что ни одна из форм насилия в отношении детей не является оправданной и что направленные на детей насильственные действия любого характера можно предотвратить. В этом докладе государствам рекомендовалось без промедления начать подготовку к введению запрета на все формы насилия в отношении детей, включая телесные наказания, до конца 2009 г.

Эта рекомендация коренным образом подвергла сомнению все еще достаточно широко распространенное мнение о том, что отношения в семье не подлежат вмешательству извне. Уже в Конвенции ООН о правах ребенка, принятой в 1989 г., прямо отмечалось, что существуют ситуации, в которых власти обязаны защищать ребенка от насилия в любых его проявлениях, включая также — и в первую очередь — те формы, которые насилие принимает в родительском доме.

Конвенция не призывает к антагонизму детей и родителей — она максимально ориентирована на интересы семьи и подчеркивает ключевое значение хороших семейных отношений и общественной поддержки, которую иногда необходимо оказывать родителям, попавшим в кризисную ситуацию. Насилие по отношению к детям является отражением раскола в семье, и требует принятия мер по защите жизни, благополучия и достоинства ребенка. Это является основной причиной, по которой предотвращение бытового насилия сегодня относится к числу вопросов в области прав человека.

Запрет телесного наказания детей преследует цель предотвращения подобных случаев. Его смысл заключается в изменении существующего отношения и используемой методики, а также в поощрении методов воспитания детей, подразумевающих отсутствие насилия. Крайне важно недвусмысленно объяснить, что является недопустимым. Иногда взрослые люди, отвечающие за детей, не могут принять решение о том, как им

вести себя в сложных вопросах. Необходимо просто провести границу между физическим и психологическим насилием с одной стороны и ненасильственными мерами с другой.

Проблема насилия в отношении детей является серьезной и непростой. Каждый день дети по всей Европе и во всем мире получают пощечины, затрещины и пинки; их щипают, трясут за грудки, порют, бьют кулаками, ремнем и палкой, секут розгами и колотят — все это во имя «дисциплины», требуемой взрослыми, от которых эти дети, как правило, зависят.

Такое насилие может совершаться как умышленно, с целью наказать ребенка, так и спонтанно, являясь реакцией разозлившегося родителя или учителя. В обоих случаях нарушаются права человека. Уважение человеческого достоинства и право на телесную неприкосновенность являются принципами, признаваемыми повсеместно. Однако, несмотря на это, нанесение ударов детям и унижающее их другим образом обращение со стороны взрослых по-прежнему считается допустимым с точки зрения закона и общества.

Телесное наказание детей часто носит бесчеловечный и унижительный характер, неизбежно нарушая их физическую неприкосновенность и демонстрируя отсутствие уважения к человеческому достоинству, что приводит к снижению самооценки ребенка. Всю глубину этой травмы выразил польский врач, писатель и педагог Януш Корчак, однажды сказавший: «В мире творится много ужасного, но хуже всего, когда ребенок боится своего отца, матери или учителя».

Тем прискорбней, что существуют особые исключения из повсеместно применяемых законов о физическом насилии, допускающие определенный уровень насилия в отношении детей. Помимо прочего, такие исключения нарушают основной принцип прав человека, требующий от закона предоставления равной защиты для всех. Появление таких концепций, как «разумное наказание» и «законная исправительная мера», объясняется восприятием детей как объектов собственности их родителей. Подобные «права» основаны на преимуществе

сильного перед слабым и отстаиваются посредством насилия и унижения.

Парламентская ассамблея Совета Европы еще в 2004 г. призывала ввести общеевропейский запрет на телесные наказания. В ее заявлении говорилось следующее: «[...] любое телесное наказание детей является нарушением их основных прав на человеческое достоинство и физическую неприкосновенность. Тот факт, что эти телесные наказания по-прежнему остаются законными в ряде государств, нарушает основополагающее право детей на такую же юридическую защиту, как и у взрослых. В европейском обществе запрещено бить людей, а дети — это люди. Необходимо положить конец социальной и правовой приемлемости телесных наказаний детей».

В 2008 г. в Загребе (Хорватия) Совет Европы объявил о начале общеевропейской кампании по введению всеобщего запрета на насильственные действия в отношении детей. С тех пор был достигнут определенный прогресс, но некоторые государства, входящие в Совет Европы, все еще не ответили на этот призыв. Для того чтобы стимулировать продолжение дискуссии, я вступил в переписку с представителями правительств тех государств — членом Совета Европы, которым еще предстоит соответствующим образом реформировать свое законодательство. Я буду и дальше вести эту переписку в надежде на то, что в скором времени эти страны начнут принимать меры по выполнению своих обязательств перед детьми.

Разумеется, для ликвидации телесных наказаний недостаточно одной лишь юридической реформы. Необходимо вести постоянную воспитательную работу с населением и повышать информированность общественности о соответствующем законодательстве и праве детей на защиту, а также пропагандировать отношения с детьми, построенные на закреплении положительных моделей поведения и отказе от насилия. Программа Совета Европы «Строим Европу для детей и вместе с детьми» способствует искоренению телесных наказаний посредством реформирования законодательства, пропаганды методов воспитания

детей, основанных на поощрении, и деятельности по информированию населения, которая может с высокой вероятностью привести к изменению общественного поведения и отношения к этому вопросу.

Дети дольше всех ждали получения равной юридической защиты от преднамеренных актов насилия — защиты, которая всеми остальными воспринимается как нечто само собой разумеющееся. Крайне удивительно, что именно детям, которым ввиду их уровня развития и физических параметров так просто нанести телесный и психологический вред, предоставляется меньше защиты от актов насилия в отношении их неокрепших тел, умов и чувства собственного достоинства.

Оспаривание юридической и общественной приемлемости насилия стало важнейшим аспектом борьбы женщин за получение равного статуса. То же касается и детей — взрослые, полагающие, что имеют «право» и даже «обязанность» бить детей, тем самым наглядно свидетельствуют о неизменно низком статусе ребенка.

Сексуальное насилие в отношении детей

Скандальные репортажи в СМИ о случаях сексуального насилия в отношении детей со стороны католических священников привлекли внимание к очень важному вопросу, связанному с правами ребенка. Подобные акты не носят эпизодический характер — они широко распространены во всех типах детских учреждений, в том числе государственных, муниципальных и спонсируемых из частных фондов. К числу жертв относятся дети с ограниченными возможностями, сироты и дети из неблагополучных семей. В ряде европейских стран число подобных дел, доведенных до суда, постепенно увеличивается.

Дети подвергаются сексуальному насилию не только в вышеупомянутых учреждениях. Еще чаще это совершается за закрытыми дверями людьми из ближайшего семейного или социального окружения жертвы. Очень часто оказывается, что

насилник является человеком, от которого жертва так или иначе зависит. Кроме того, встречаются случаи насилия над ребенком и со стороны подростков. Считается, что дети, живущие в неблагоприятных условиях и бедности, более подвержены насильственным действиям сексуального характера, но существуют свидетельства того, что эта проблема характерна для всех социальных слоев и типов сообществ.

Дети также становятся жертвами торговли людьми с целью последующей сексуальной эксплуатации. Авторитетная благотворительная организация Barnardo's (Соединенное Королевство) недавно опубликовала доклад, озаглавленный «Марионетка» (*Puppet on a String*) и освещающий проблему принуждения несовершеннолетних к проституции. Некоторым из упомянутых в докладе детей едва исполнилось десять лет. Наблюдается тенденция к снижению возраста потерпевших и все лучшей организованности преступников. Для поимки намеченной жертвы последними регулярно используются мобильные телефоны, текстовые и мультимедийные сообщения, технология Bluetooth и сеть Интернет.

В докладе описывается случай, произошедший с девушкой по имени Алия (*Aaliyah*), которая в 14 лет потеряла психологический контакт со своими родителями. Она стала часто ходить на свидания и встречаться с более взрослыми мужчинами. После Алия рассказывала, что тем самым она отчаянно пыталась добиться любви и понимания, и готова была верить тем фальшивым знакам внимания, которые оказывали ей ухажеры. Вскоре события начали развиваться по плохому сценарию, и в итоге девушка стала жертвой физического и психологического насилия. Ее так называемый молодой человек привел ее в гостиничный номер, после чего туда, по свидетельству Алии, пришли его друзья и начали вытворять с ней все, что хотели.

Мы не знаем действительного масштаба различных форм сексуального насилия, совершаемого в отношении детей. Одна из причин заключается в том, что сами жертвы не осмеливаются сообщать о таких актах. Иногда они боятся последствий,

особенно в тех случаях, когда зависят от преступника или преступников. Еще одним барьером является чувство вины и стыда — известная психологическая реакция, наблюдающаяся среди жертв сексуального насилия.

Дети, которые были изнасилованы в уединенном месте при отсутствии каких-либо свидетелей, могут также бояться того, что не смогут доказать свою правоту. Работники социальных служб, сотрудники полиции и представители правосудия не всегда готовы рассматривать жалобы детей, подвергшихся изнасилованию. Ребенок, который однажды стал жертвой преступления, но не смог добиться доверия или банального внимания к своим словам, в следующий раз едва ли решится сообщить о случившемся.

Жертвы, которые спустя много лет находят в себе мужество рассказать о том, что с ними произошло, вспоминают ту боль и унижение, через которые им пришлось пройти, когда они столкнулись с недоверием. Вследствие этого они вынуждены были остаться один на один с нанесенной им травмой. Ребенок, ставший жертвой изнасилования, крайне одинок, и от него требуется недюжинная смелость, для того чтобы решиться прервать молчание.

Зачастую правда становится известна лишь спустя много времени после того, как изнасилование было совершено, а то и вовсе навсегда сохраняется в тайне. По этой причине соответствующая статистика никогда не будет полностью достоверной. Однако мы знаем достаточно, для того чтобы утверждать, что изнасилования подобного рода чрезвычайно широко распространены. Это подтверждается данными ряда научных и прочих исследований.

Очевидной также является актуальность этой проблемы в наши дни. Многие дети нынешнего поколения тоже подвергались насилию. По словам представителей Barnardo's только в Соединенном Королевстве эта организация сейчас разбирает около тысячи дел, связанных со случаями торговли детьми, подобными тому, что случилось с Алией. Более того, сотрудники Barnardo's полагают, что это только верхушка айсберга.

Согласно данным исследований, проводившихся в нескольких странах Европы, около 10 % или более опрошенных детей сообщили о том, что подвергались сексуальному насилию. По мнению экспертов, реальные цифры могут быть еще выше.

В связи с этим Советом Европы была принята Конвенция о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (СДСЕ № 201), являющаяся международным договором, который призван бросить вызов подобной системе серьезных нарушений прав ребенка. В Конвенции устанавливаются стандарты, предусматривающие оказание детям эффективной защиты, предотвращение посягательств сексуального характера и наказание преступников.

Документ основывается на ратифицированной многими странами Конвенции ООН о правах ребенка и рассматривает сексуальное насилие, совершенное в отношении детей, как преступление, независимо от того, кем и где оно было совершено — дома или в детском учреждении, посредством организованных преступных структур или с помощью сети Интернет. В этом документе государствам предъявляется требование продлить срок исковой давности для возбуждения разбирательств в отношении дел о сексуальном насилии над детьми.

В Конвенции подчеркивается необходимость создания служб, в которые ребенок мог бы обратиться в случае совершения над ним насилия. Судебные процедуры должны быть адаптированы с учетом необходимости принимать во внимание травматический эффект, являющийся следствием действий насильственного характера, и значимость предоставления жертве конфиденциальности и защиты.

Неотвратимость наказания является ключевым приоритетом, даже если в некоторых случаях это может создать дополнительные трудности для потерпевшего при даче показаний. Такие преступления не должны оставаться безнаказанными. Если преступника не остановить, он может найти себе новую жертву среди детей. Поэтому те церковные руководители, которые не сообщают полиции имена служителей церкви, участвовавших

в актах насилия, тем самым способствуют дальнейшему росту числа изнасилований. Чрезвычайно важно придерживаться позиции «нулевой терпимости» в отношении подобных деяний, поскольку это может способствовать уменьшению их числа в будущем.

Поскольку часто жертвами изнасилований становятся неуверенные в себе или уязвимые в каком-либо другом отношении дети, необходимо предпринять дополнительные шаги по созданию «зон безопасности», где дети могут без страха рассказать о ситуации, в которой они находятся, тем, кто им доверяет и готов отреагировать подобающим образом.

Разумеется, необходимо пробовать и другие превентивные меры. Так, важную роль играет адекватность школьных программ полового воспитания. Дети, получившие реальное представление о сексуальном насилии, подвергают себя меньшему риску и имеют больше шансов избежать опасности. Помимо этого, необходимо проводить консультации с родителями и другими взрослыми, объясняя им, как они могут защитить своих детей, какие признаки свидетельствуют о наличии проблем подобного рода и как правильно реагировать, если ребенку был нанесен вред.

Один из ключевых этапов заключается в организации программ регулярного и непрерывного обучения для специалистов, работающих с детьми или обеспечивающих их интересы. Такие работники должны быть осведомлены о рисках изнасилования и уметь распознавать признаки насилия, совершаемого в отношении ребенка. Они также должны знать, как реагировать на подобные подозрения в применении насилия, чтобы обеспечить детям защиту и соблюдение их прав.

В наши дни признается, что сексуальная эксплуатация и сексуальное насилие относятся к числу проблем, требующих серьезного рассмотрения, — и это не может не обнадеживать. Перед политиками стоит задача по разработке эффективных программ, нацеленных на предотвращение актов насилия, а также

на оказание заботы и поддержки его жертвам и на привлечение преступников к уголовной ответственности согласно закону.

Дети, находящиеся в учреждениях социальной поддержки с неподобающими условиями

В ряде стран, в том числе в бывших коммунистических государствах Центральной и Восточной Европы, идет процесс ликвидации печально известных массовых учреждений для сирот и детей с ограниченными возможностями. Продолжение такой деинституционализации необходимо, однако ее следует осуществлять с осторожностью и только с учетом интересов каждого ребенка. Власти обязаны разработать и поддержать подходящие альтернативы, что особенно важно во времена экономического кризиса.

Ситуация, сложившаяся в Румынии около двадцати лет назад после падения режима Чаушеску, является примером неприемлемого отношения к детям. При диктатуре принимались меры, направленные против использования населением страны средств контрацепции, в результате чего на свет появилось много нежеланных детей. Родителям, которые не могли заботиться о своих детях, предлагалось отдать их в государственные учреждения.

Эти заведения плохо выполняли свои обязанности. Контакты между родителями и детьми открыто не приветствовались или даже пресекались. В таких учреждениях работало слишком мало сотрудников для того числа детей, которое там воспитывалось. Этим сотрудников не обучали тому, как выполнять стоявшие перед ними задачи; им мало платили, а их работа считалась малопrestiжной. В то время мне довелось посетить некоторые из этих учреждений, и я был поражен теми плохими материальными условиями и атмосферой уныния, с которыми я там столкнулся.

Некоторые из этих учреждений — в первую очередь те, которые были предназначены для детей с ограниченными возможностями, — размещались вдалеке от населенных центров и зачастую не имели даже самого необходимого минимума материальных

и кадровых ресурсов. Не предпринималось никаких попыток сделать хоть что-то для развития живших там детей — для них не было предусмотрено ни образования, ни организованных игр, ни любви. Некоторых из детей держали привязанными к кроватям дни и ночи напролет.

Ситуация в Румынии приняла крайнюю форму, однако крупные учреждения с бесчеловечными порядками существовали и в таких странах, как Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Россия и Эстония. На долю новых руководителей этих государств выпала ответственная задача начать процесс деинституционализации. За последние два десятилетия был достигнут определенный прогресс, однако ключевые проблемы по-прежнему не сняты и для их решения необходимо и дальше предпринимать усилия.

Сегодня широко признается тот факт, что семейная обстановка, как правило, намного более благоприятна для ребенка, чем атмосфера учреждений социальной помощи. Принятие Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. и обсуждение вытекающих из нее следствий привели к дальнейшей популяризации этих взглядов. Рекомендации Совета Европы, которые способствовали развитию подхода, учитывающего интересы детей, можно резюмировать следующим образом:

- необходимо использовать все имеющиеся возможности для того, чтобы предотвратить помещение ребенка в социальные учреждения, на фоне которых особенно выделяются крупные организации старого типа, отрицательным образом влияющие на детей и их развитие. В таких учреждениях, как правило, не принимаются в расчет потребности детей в душевной теплоте и уважении к их личности. Кроме того, в таких заведениях нередки случаи насилия со стороны как взрослых, так и других детей;
- в первую очередь необходимо оказывать мощную и постоянную поддержку родителям, для того чтобы обеспечить детям полную защиту их прав дома;

- к сожалению, иногда возникают ситуации, когда интересы ребенка требуют, чтобы его забрали из дома. В таких случаях необходимо стремиться найти альтернативное семейное окружение, и в этом отношении приемная семья может быть лучшим вариантом;
- для каждого ребенка, попавшего в такую ситуацию, должен быть разработан индивидуальный план, основанный на потребностях этого ребенка и его семейных обстоятельствах. Все решения должны базироваться на принципе максимального соблюдения интересов ребенка, а сами дети должны иметь возможность оказывать влияние на принимаемые решения;
- в случае если ребенка все же необходимо поместить в социальное учреждение, то атмосфера в таком заведении должна быть максимально приближена к семейной, а персонал должен состоять из хорошо обученных специалистов;
- такие детские центры должны осуществлять свою деятельность, исходя из интересов детей, при этом образование должно рассматриваться как всеобщее право. Необходимо наличие простых и эффективных процедур подачи жалоб;
- ребенок должен иметь возможность поддерживать общение и видеться со своими родителями в том случае, если это в принципе осуществимо, — в большинстве случаев нужно стремиться к реинтеграции ребенка в семью;
- крайне важно отслеживать развитие ситуации каждого ребенка. Следует регулярно проводить обзор всех вариантов альтернативных способов ухода за ребенком. В случае перевода воспитанника учреждения на альтернативное попечение, спустя определенное время после этого события необходимо тщательно проанализировать текущее состояние дел ребенка.

Факт признания этих принципов не означает их автоматического соблюдения. Некоторые учреждения старого типа все еще существуют, а альтернативы им недостаточно развиты. Кроме того, слишком мало делается для укрепления семейных отно-

шений и, соответственно, предотвращения риска оставления детей родителями.

Чрезвычайно важно предотвратить негативное влияние текущего экономического кризиса на сферу поддержки детей, находящихся в группе риска. К сожалению, принятые меры по сокращению бюджетных расходов неизбежно приведут к ущемлению интересов детей.

Существует очевидная опасность того, что уменьшение социальной поддержки, оказываемой неблагополучным семьям, приведет к росту числа брошенных детей. Доказанный факт: давление бедности и безработицы приводит к разрушению семей. Слишком многим детям приходится расти в семьях, в которых алкоголизм и употребление наркотиков являются нормой. Эти факторы формируют первопричины, ведущие к созданию опасной для ребенка ситуации.

У большинства воспитанников детских домов жив по крайней мере один из родителей. В своей лекции о наследии Януша Корчака эксперт по российской социальной политике Марина Гордеева назвала таких детей «социальными сиротами» и объяснила некоторые из причин их появления.

«Разрушаются традиционные семейные связи поколений, растет число разводов, снижается уровень материального обеспечения семей с детьми, многие родители ведут асоциальный образ жизни и уклоняются от выполнения родительского долга», — отметила она⁵².

В своем выступлении Марина Гордеева отстаивала необходимость проведения политики, подразумевающей целенаправленные усилия по поддержке уязвимых семей, постепенное закрытие интернатных учреждений старого типа и замену опекунов (попечителей) службами поддержки, такими как приемные

⁵² Марина Гордеева, лекция о наследии Януша Корчака «Право ребенка на семью — приоритет современной государственной политики в области детства», г. Москва, апрель 2009 г. Опубликовано в издании «Януш Корчак. Право ребенка на уважение» (*Janusz Korczak: The child's right to respect*), Совет Европы, 2009 г.

семьи. Она подчеркнула, что основная цель такой политики заключается не в упразднении интернатных учреждений как таковых, а в предоставлении каждому ребенку, находящемуся в трудном положении, возможности жить в семье.

Такие действия требуют серьезной политической поддержки и соответствующих бюджетных ресурсов. Кроме того, представители местных органов власти также должны принять на себя часть ответственности по внедрению служб поддержки детей. Я заметил, что в некоторых странах, включая Россию и Болгарию, в этом отношении существует ряд проблем. Помимо этого, зачастую министерства недостаточно эффективно взаимодействуют по вопросам политики в области семьи. Марина Гордеева назвала это «разрывом в принятии управленческих решений».

Нельзя рассчитывать на то, что общественные объединения смогут единолично компенсировать существующие финансовые и управленческие упущения. Разумеется, в целом неправительственные инициативы нужно поощрять, но благотворительная деятельность, осуществляемая волонтерами, не решит существующую проблему. Опекунство и попечительство над детьми, находящимися в уязвимом положении, — это, прежде всего, обязанность государства.

На сегодняшний день мы знаем, что нужно делать для того, чтобы защитить неблагополучных детей. Существуют программы, не вызывающие никаких разногласий и основанные на обширных знаниях и богатом опыте. Для воплощения их в жизнь требуется лишь политическая воля.

Дети, находящиеся в исправительных учреждениях

Сегодня в Европе наблюдается неприятная тенденция: все больше детей во все более юном возрасте содержится под стражей и отбывает заключение. В некоторых странах, таких как Соединенное Королевство, возраст наступления уголовной ответственности уже крайне низок. Кое-где, например во Франции, звучат предложения снизить его до 12 лет. Я

считаю, что пришло время отойти от рассмотрения этого вопроса в контексте установления некоего произвольного возрастного ценза для уголовной ответственности и попытаться вместо этого найти такой подход к осуществлению правосудия по делам несовершеннолетних, который бы в большей степени учитывал интересы детей.

Общество, заботящееся о своих членах, должно своевременно, решительно и справедливо реагировать на действия несовершеннолетних правонарушителей. Попустительствуя нарушениям закона со стороны несовершеннолетних, мы тем самым не оказываем последним никакой помощи — в подобных ситуациях молодым людям необходимо научиться держать ответ за свои действия. Однако опыт показывает, что привлечение к уголовной ответственности и, в частности, лишение свободы, подрывает усилия по содействию успешной реинтеграции несовершеннолетних преступников в общество.

Привлечение к уголовной ответственности и время, проведенное в местах содержания под стражей для несовершеннолетних, зачастую оказывают эффект, противоположный ожидаемому, — несовершеннолетние правонарушители вырастают во взрослых преступников.

Малолетние правонарушители — это, прежде всего, дети, и они должны иметь доступ ко всем возможностям для защиты прав человека, предоставляемым детям. В этом заключается одна из идей принципиально иной системы правосудия для детей, необходимость которой была отмечена в Конвенции ООН о правах ребенка. В рамках Конвенции под детьми понимаются все люди в возрасте до 18 лет.

Необходимость пересмотра системы правосудия для несовершеннолетних была подчеркнута в принципиальном заявлении Европейской сети уполномоченных по правам ребенка (ENOC), принятом в 2003 г. Эксперты этой организации призвали государства «пересмотреть свои системы ювенальной юстиции в соответствии с требованиями конвенции ООН и европейскими инструментами защиты прав человека».

Прежде всего, необходимо разделить понятия «ответственность» и «привлечение к уголовной ответственности». Законодательство в области прав человека допускает, а на самом деле — требует, привлечения к ответственности лиц, которые своими действиями нарушили закон. На случай отсутствия возможности точно установить ответственность должна быть предусмотрена соответствующая формальная процедура, позволяющая это сделать. Если участником этого процесса является ребенок, такая формальная процедура должна осуществляться с учетом его возраста и возможностей. Безусловно, правонарушение не должно оставаться безнаказанным, однако правосудие может осуществляться не только в ходе уголовного судопроизводства, и оно не должно подразумевать привлечения к уголовной ответственности детей.

После установления факта правонарушения необходимо провести междисциплинарную оценку с целью определения действий, которые требуется совершить для того, чтобы ребенок осознал, что он нарушил закон. Подобная оценка также позволит найти оптимальные варианты для удовлетворения потребностей потерпевшего и предотвращения повторного совершения правонарушения ребенком. Такие меры, в случае их необходимости, должны быть обязательными. Порядок рассмотрения дела в суде должен отличаться от уголовного судопроизводства, применяющегося в отношении взрослых, а личность ребенка должна быть сохранена в тайне от общественности.

Международные стандарты подразумевают принципиальную возможность ареста, задержания и содержания в исправительных учреждениях несовершеннолетних, достигших минимального возраста наступления уголовной ответственности. Однако, согласно положениям Конвенции ООН о правах ребенка, такие действия должны использоваться «лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени». Такой подход соответствует духу обязательств государства в области прав детей. Кроме того, мы знаем, что он имеет и практическое обоснование — лишение

детей свободы, как правило, приводит к последующему росту числа рецидивов.

Заключение детей может являться легитимным лишь в том случае, если нет иных способов предотвратить серьезную и непосредственную опасность, которая, предположительно, угрожает другим людям. Требуется часто и регулярно осуществлять повторную оценку необходимости содержания под стражей в отношении каждого отдельного случая, при этом условия в месте заключения должны быть неизменно гуманными. При содержании ребенка под стражей всегда необходимо учитывать особые потребности, свойственные индивидам подобного возраста, а целью пребывания ребенка в заключении должна являться реабилитация.

Особую значимость имеет предоставление детям очного обучения. Для каждого из малолетних правонарушителей должна быть разработана отдельная программа реабилитации, при этом такой план также должен включать в себя период после окончания пребывания под стражей и задействовать опекунов, попечителей, учителей и сотрудников социальных служб для оказания поддержки ребенку. Мнение самого ребенка тоже должно учитываться в отношении всех аспектов этой программы. Это не только его право, но и эффективный способ предотвращения рецидива.

Во многих из своих докладов по итогам визитов в различные страны я подчеркиваю необходимость содержания несовершеннолетних отдельно от взрослых правонарушителей, и, в особенности, от закоренелых преступников. Несовершеннолетние должны содержаться в специализированных учреждениях, учитывающих интересы детей. В постановлении, вынесенном Европейским судом по правам человека в отношении Турции, отмечаются потенциальные негативные последствия несоблюдения этого важного принципа⁵³.

В рамках Совета Европы были разработаны руководящие принципы правосудия, учитывающего интересы детей. В этом

⁵³ Дело «Гювеч против Турции» (*Güveç v. Turkey*), судебное постановление от 20 января 2009 г.

документе содержатся рекомендации по реформированию системы ювенальной юстиции с целью недопущения привлечения детей к уголовной ответственности и для проведения соответствующей политики, основанной на их интересах⁵⁴.

Поощрение мер и процедур, направленных на соблюдение прав человека, которыми обладают малолетние правонарушители, не означает ущемления прав и потребностей потерпевших, как считают некоторые. Государство обязано предоставить потерпевшим необходимую компенсацию и поддержку. Однако система, в которой делается акцент исключительно на наказание лиц, нарушивших закон, а не на меры по их реабилитации, не отвечает интересам потерпевших и общества в целом.

В ходе своих визитов в страны Европы я видел много несовершеннолетних, содержащихся в исправительных учреждениях и иных местах лишения и ограничения свободы. Многие из них были отвергнуты собственными семьями и подвергались жестокому насилию со стороны родственников, при этом практически не получая поддержки от общества. Понимание причин насилия и серьезных правонарушений, совершаемых детьми, не подразумевает ни одобрения, ни осуждения таких актов.

Эффективная и гуманная политика в этой области должна уделять особое внимание профилактике. В данном отношении работники социальной сферы играют более важную роль, чем надзиратели в местах заключения. Разумеется, более широкомасштабные реформы, направленные на установление подлинной социальной справедливости, должны быть частью стратегии по решению проблемы преступности среди несовершеннолетних.

К сожалению, во многих странах этот вопрос не относится к числу центральных тем публичных дебатов. Вместо этого обоснованные опасения людей в отношении неправомерного поведения несовершеннолетних лиц эксплуатируются в популистских целях политического характера — детей и подростков демонизируют и представляют в виде главной угрозы для общества.

⁵⁴ Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы в области правосудия, учитывающего интересы детей, 17 ноября 2010 г.

В Конвенции ООН содержится призыв к установлению минимального возраста уголовной ответственности. Считается, что дети младше этого возраста не обладают дееспособностью, необходимой для установления факта нарушения норм уголовного права. В Шотландии детей можно привлекать к уголовной ответственности начиная с восьми лет. В Англии, Уэльсе и Северной Ирландии минимальный возраст равен десяти годам. В ряде стран Северной Европы уголовная ответственность наступает с пятнадцати лет, а в Бельгии — с восемнадцати. Европейский комитет по социальным правам, следящий за выполнением государствами положений Европейской социальной хартии, Комитет ООН по правам ребенка и другие договорные органы ООН рекомендовали ряду стран значительно увеличить возраст уголовной ответственности.

Однако я бы хотел, чтобы обсуждение этих вопросов велось не в ключе установления некоего произвольного возраста уголовной ответственности. Правительства стран должны стремиться найти более целостный подход к решению проблемы преступности среди несовершеннолетних, не подразумевающий привлечения детей к уголовной ответственности.

Хотя Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних были приняты около двадцати лет назад, устанавливаемые ими ориентиры актуальны и сегодня: «Определение молодого человека как „нарушителя“, „правонарушителя“ или „начинающего правонарушителя“ во многих случаях способствует развитию устойчивого стереотипа нежелательного поведения у молодых людей».

Действительно, в наших общих интересах отказаться от обращения с детьми как с преступниками. До тех пор пока они не выросли, мы должны относиться к ним как к детям, предоставив уголовной юстиции право разбираться с взрослыми.

Дети-мигранты

Дети-мигранты — сегодня одна из наиболее уязвимых групп в Европе. Кто-то из них бежал от преследований и войны,

прочие — от бедности и лишений. Есть и те, кто стал жертвой торговли людьми. Особенному риску подвергаются дети, разлученные с семьями и не имеющие вида на жительство, либо пользующиеся временными разрешениями на проживание в стране. Многие из таких детей подвергаются эксплуатации и насилию. Их положение представляет собой серьезный вызов тем гуманитарным принципам, которые мы отстаиваем.

Как правило, в отношении мигрантов в Европе имеется мало информации, и еще меньше сведений собрано о детях-мигрантах. Однако для разработки продуманной и всесторонней политики в данной сфере нам необходимо изучить больше фактов. Статистические и другие данные отсутствуют практически по всем аспектам миграционного процесса. Нет никакой информации о тех, кто находится на границах — ни о том, кто эти люди, ни о том, что с ними произошло. Не знаем мы и о тех, кто проживает в стране без разрешения, о том, каков род их деятельности — учатся ли они в школе или работают, с кем живут. То же касается и социального положения тех, кто имеет вид на жительство.

Хотя масштаб и характер данной проблемы не до конца ясны, у нас есть достаточно свидетельств того, что ситуация весьма серьезна. Нехватка точной статистики и фактов не оправдывает политическую пассивность. Действительно, необходимо стремиться к тому, чтобы собрать больше информации, но это не должно становиться оправданием бездействию. Следует разработать политику, предусматривающую активные меры по защите прав детей-мигрантов.

В этой области существует ряд международных стандартов. В Конвенции ООН о правах ребенка и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей даются четкие указания на то, как должна осуществляться защита прав детей-мигрантов.

Парламентская ассамблея Совета Европы также приняла рекомендации о детях-беженцах и о несовершеннолетних мигрантах, разлученных с родителями. Управление Верховного

комиссара ООН по делам беженцев выпустило директиву для государств, а также совместно с объединением «Спасем детей» (*Save the Children*) запустило проект по реализации программы «Дети без попечения взрослых в Европе» (*Separated Children in Europe*).

Инициативы такого рода необходимы, поскольку установленные правила и руководящие принципы не всегда приводятся в исполнение. В некоторых европейских странах одна из причин подобных проблем заключается, естественно, в ксенофобии. Существуют экстремистские политические партии и группы, способствующие возникновению предрассудков и страха. Некоторые из них даже представлены в парламентах или местных законодательных собраниях. К сожалению, отдельные более крупные политические партии тоже отражают эти тенденции в своих обращениях, вместо того, чтобы признать их неприемлемыми. Популизм в СМИ также играет негативную роль в распространении стереотипов.

Такая ситуация имеет отрицательные последствия для живущих в Европе мигрантов, и не в последнюю очередь для детей и молодежи. В этом отношении особенно прискорбным является то, что лишь очень небольшое число политиков подчеркивают важность разнообразия культур в современном мире.

Что конкретно необходимо сделать для защиты и поддержки прав детей-мигрантов? Как привести в исполнение стандарты и директивы?

Отправной точкой должно быть признание того, что дети-мигранты — это, прежде всего, дети. Они уязвимы и обладают такими же правами, как и все. Принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка означает, что каждый ребенок должен рассматриваться как личность. Кроме того, необходимо уделять особое внимание конкретным обстоятельствам каждого ребенка и с уважением относиться к его словам.

Многих детей-мигрантов уже выселяли из страны — иногда даже несколько раз. Разлука с родным домом, родственниками и друзьями травмирует детей. В таких случаях поддержка со

стороны взрослых особенно важна. Объединение «Спасем детей» и Верховный комиссар ООН по делам беженцев внесли предложение о том, чтобы каждому приезжающему ребенку, разлученному с родителями, назначался официальный опекун или законный представитель. Эти дети имеют право на уважительный прием и содействие со стороны специально обученных людей, которые понимают детей и их нужды.

Воссоединение семьи представляет для многих детей-мигрантов вопрос, требующий безотлагательного решения. Поиск информации о месте нахождения членов их семей должен осуществляться в приоритетном порядке и на условиях конфиденциальности. Ни один ребенок не может быть депортирован в свою страну происхождения, если там нет гарантии соответствующего приема и заботы.

Парламентская ассамблея Совета Европы рекомендует, чтобы государства-члены содействовали «воссоединению детей со своими родителями в других государствах-членах, даже если родители не имеют права на постоянное проживание или ожидают решения вопроса о предоставлении политического убежища, во имя принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка»⁵⁵.

Некоторым может показаться, что данная рекомендация носит спорный характер, но, тем не менее, она полностью соответствует утвержденным стандартам обеспечения прав детей. Право на воссоединение семьи распространяется на всех детей. Государствам, которые ввели возрастные ограничения и обеспечивают право на воссоединение семьи, например, только в отношении детей до 15 лет, необходимо напомнить об их обязательствах по соблюдению прав всех несовершеннолетних.

Право на здоровье должно быть приоритетом. Бедность и плохие жизненные условия в общем и целом подрывают детское здоровье. Кроме того, многие дети-мигранты находятся в сложном положении и нуждаются в психологической помощи.

⁵⁵ Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы 1596 (2003) о положении молодых мигрантов в Европе.

В таких случаях школы играют ключевую роль — не только в выявлении у ребенка проблем, но и в обеспечении поддержки и наблюдения за последующим развитием ситуации.

Соображения здоровья также представляют собой очень веский аргумент против заключения детей под стражу на любом из этапов миграционного процесса. Стыдно признать, но даже в сегодняшней Европе дети без сопровождения взрослых помещаются под стражу перед депортацией из страны или в ожидании решений, касающихся их судьбы.

Право на образование является ключевым, и оно не зависит от положения того или иного ребенка. Детям-мигрантам должен предоставляться доступ ко всеобщему обязательному образованию независимо от юридического статуса их самих или их родителей. Важно гарантировать качество образования и дать ученикам возможность изучать основной язык страны проживания, при этом совершенствуя свой родной язык. В некоторых странах одной из проблем является недостаток квалифицированных учителей, которые могут заботиться о детях-мигрантах.

Европа не может бросить на произвол судьбы детей, приезжающих в регион; их будущее — это наше будущее, и они внесут в него свой весомый вклад, если предоставить им шанс. Для этого в первую очередь необходимо признать их в качестве субъектов, обладающих правами человека.

Детская бедность

Общеввропейской борьбе против детской бедности требуется новый импульс. Прежде всего, необходимо осознать, что это серьезная проблема, затрагивающая множество людей и имеющая далеко идущие негативные последствия.

Согласно данным статистических исследований, в странах Юго-Восточной Европы и бывших республиках Советского Союза, ныне входящих в СНГ, почти 25 % детей до сих пор живут за чертой бедности. В прошлом эти дети получили значительно меньше преимуществ от восстановления экономики по срав-

нению с другими группами общества, а сегодня подвергаются дискриминации в условиях текущего экономического кризиса.

Детская бедность существует также и в других, более богатых европейских странах. Мало кто из детей живет там в нищете, но 15 % детей в сравнительно богатых странах, таких как Италия, Испания, Португалия и Соединенное Королевство, растут в семьях с достатком меньше половины среднего дохода.

Вышеприведенные цифры, основанные на данных организации ЮНИСЕФ, позволяют оценить масштаб проблемы. К сожалению, мы не располагаем более точными показателями ввиду невозможности получения всей существующей информации по данному вопросу. Даже если базовые статистические данные о доходах и социальных льготах достоверны, очень трудно всесторонне оценить влияние последних на уровень жизни. Кроме того, бедность определяется не только покупательной способностью. Для измерения качества жизни нужны дополнительные показатели.

Именно поэтому исследования ЮНИСЕФ в отношении бедности в Европе уделяют особое внимание таким аспектам, как уровень безработицы, здоровье и безопасность, услуги образования, семья и риск насилия.

Эти исследования показывают, что дети, которые выросли в бедности, более уязвимы, чем все остальные. У них чаще бывают проблемы со здоровьем и плохая успеваемость в школе. Они также чаще попадают в неприятные ситуации с полицией, не могут развить профессиональные навыки, являются безработными или выполняют низкооплачиваемую работу и зависят от пособия по социальному обеспечению.

Это не означает, что все бедные дети имеют трудности, связанные с саморазвитием. Тем не менее, существует опасность того, что они окажутся в крайне неблагоприятных условиях.

Обычно бедность детей напрямую связана с бедностью работающих о них взрослых. Нужно понимать, что бедность в большей степени влияет на детей, нежели на взрослых. Она накладывает отпечаток на всю жизнь — настоящую и будущую. Сами

же дети мало что могут сделать для того, чтобы улучшить свое положение. Вследствие этого они очень зависят от государственной политики по предотвращению бедности. В первую очередь это касается доступа к услугам образования и здравоохранения.

Результаты исследований детской бедности, проведенных организацией ЮНИСЕФ, продемонстрировали, что в различных странах Европы ситуация в этой области значительно отличается. То же верно в отношении даже стран со схожими экономическими показателями. Это наталкивает на мысль о том, что уровень детской бедности является отражением политического выбора, сделанного той или иной страной. Детская бедность может и должна быть сокращена посредством конкретных политических мер.

При подготовке плана действий по борьбе с детской бедностью необходимо попытаться определить уязвимые группы и категории повышенного риска. К таким категориям могут, например, относиться неполные семьи и дети с особыми потребностями. Так, мы знаем, что на детей в сельских местностях, детей мигрантов и детей, являющихся представителями народа рома, бедность оказывает очень сильное влияние.

Таким группам риска необходимо предоставлять прямые субсидии, которые, по сути, являются логической целью многих социальных и семейных льгот. Поддержка должна эффективно распределяться, а объем ее должен быть достаточным для того, чтобы вывести детей и их родителей из бедственного положения.

Необходимо также гарантировать выполнение принципа равноправия школами, организациями, оказывающими услуги в области здравоохранения, детскими садами и другими организациями социального обеспечения, с тем чтобы они работали на благо наиболее незащищенных групп и прочих неблагополучных категорий общества. Политические меры по передаче услуг такого рода частным институтам не должны создавать препятствия или ограничивать доступ бедных людей к необходимым услугам.

Предоставление гарантии бесплатного доступа к образованию должно быть одним из первых шагов в борьбе с детской бедностью. Даже в том случае, когда образование обеспечивается бесплатно, обучение в школе может потребовать дополнительных затрат в виде расходов на школьную форму и учебники. В некоторых странах родителям приходится платить даже за отопление в школе. Политические меры в сфере образования должны быть нацелены на уменьшение числа учеников, бросающих школу, и снижения уровня безработицы среди молодежи посредством предоставления возможности получить хорошее образование, способствующее дальнейшему трудоустройству.

Зачастую дети, живущие в нужде, не имеют доступа к основным услугам здравоохранения. Такие дети лишены медицинской помощи из-за отсутствия у их родителей надлежащей регистрации в государственной социальной системе или необходимой медицинской страховки либо же в связи с нехваткой денежных ресурсов в целом. В этом отношении бесплатные медицинские осмотры в школе являются положительной практикой.

Следует со всей решительностью отказаться от представления о том, что бедные сами виноваты в том, что живут в нужде. Этот «аргумент» неверен применительно ко взрослым и абсолютно безоснователен по отношению к детям.

Вместо этого нам нужно признать, что реальность бедности заключается в лишении людей значительной части прав человека. Политические меры по борьбе с бедностью должны способствовать получению такими группами возможностей реализовывать права человека, включая право на образование, профессиональное обучение и трудоустройство, достойное жилье, социальные услуги и здравоохранение.



Глава 8. Социально-экономические права

В Европе существуют многочисленные группы, представляющие бедные и маргинализированные слои населения, которые имеют слишком мало влияния и возможностей для того, чтобы с их мнением считались. Зачастую политические партии игнорируют интересы таких людей, которые и сами не склонны доверять властям. Представители этих групп чаще всего становятся жертвами преступлений и не верят в то, что полиция окажет им помощь. В ходе судебных разбирательств они нередко оказываются в невыгодном положении по сравнению с теми, кто может себе позволить нанять опытных адвокатов. Кроме того, эти люди составляют большинство среди заключенных.

Фотография © Совет Европы

Бедность и маргинализация

По сравнению с другими частями света Европа является довольно богатым регионом. Однако по имеющимся оценкам более 150 из 800 миллионов людей, проживающих в Большой Европе, живут в бедности — то есть доход их домохозяйств составляет менее половины от среднего показателя по стране.

Многие пожилые люди и инвалиды испытывают крайнюю нужду, причем под влиянием экономического кризиса их ситуация стала еще хуже. Женщины по-прежнему не могут добиться равной с мужчинами оплаты труда и страдают от дискриминации на работе. И даже в самых богатых странах дети из социально незащищенных общественных групп живут в нищете.

Представители бедных и маргинализированных слоев населения, как правило, имеют слишком мало влияния и возможностей, для того чтобы с их мнением считались. Результаты социологических опросов показывают, что такие люди не склонны доверять властям и полагают, что политические партии не воспринимают их всерьез.

Когда представители этих групп становятся жертвами преступлений, они во многих случаях не решаются обратиться в полицию потому, что не доверяют полицейским. В ходе судебных разбирательств они часто оказываются в невыгодном положении по сравнению с теми, кто может себе позволить нанять опытных адвокатов. Кроме того, эти люди составляют большинство среди заключенных.

Зачастую детям, живущим в бедности, оказывается недостаточная поддержка при решении проблем, с которыми они сталкиваются в школе. При этом некоторые из этих детей не говорят на основном языке страны, что является еще одним фактором, способствующим исключению их из жизни общества. Социальное отчуждение продолжается из поколения в поколение, а существующее неравенство препятствует социальной мобильности.

Эти проблемы не новы. В большинстве европейских стран разрыв между бедными и богатыми продолжает расти

на протяжении последних двух-трех десятилетий. Текущий экономический кризис, сопровождающийся неизменно высоким уровнем безработицы и сокращением объема средств, выделяемых на социальное обеспечение, создает дополнительные трудности для тех, кто и так находится в трудном положении.

Представители бедных и маргинализированных слоев населения — в первую очередь, молодежь — осведомлены о наличии подобной несправедливости и проявлений неравноправия лучше предыдущих поколений. Сегодня СМИ открыто подчеркивают существующие в обществе контрасты. Нетрудно догадаться, какую угрозу это представляет для социальной сплоченности, которая является основой общества и залогом обеспечения безопасности.

Эта ситуация со всей очевидностью свидетельствует о необходимости восстановления социальной справедливости и предотвращения дальнейшего роста неравенства. Следует также помнить о следующем положении Всеобщей декларации прав человека: «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 Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Европейской социальной хартии эти права приобрели еще более содержательный характер, при этом была подчеркнута необходимость их равноправного осуществления.

Еще одним инструментом защиты прав человека является Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, устанавливающий общий запрет на дискриминацию, в том числе на дискриминационное отношение при предоставлении социальных прав. При ратификации этого протокола государством данный стандарт становится базовым документом для подачи заявлений в Европейский суд по правам человека в Страсбурге. На данный момент Протокол № 12 был ратифицирован 18 из 47 государств — членом Совета

Европы и был подписан еще 19 странами, которые, таким образом, заявили о своем намерении рассмотреть возможность его ратификации⁵⁶.

Однако следует понимать, что одних традиционных инструментов защиты прав человека недостаточно для обеспечения социальной справедливости даже в том случае, если они регулярно дополняются и актуализируются. Огромный разрыв между богатыми и неимущими представляет собой серьезную проблему этического, идеологического и политического характеров, решение которой потребует изменений многих аспектов общества, в котором мы живем.

Необходимо провести более глубокий анализ того, как возник этот разрыв в сфере защиты прав человека, и что стало причинами его дальнейшего увеличения, а для этого следует изучить взаимосвязь, существующую между огромными состояниями одних и нищетой других. Безрассудные спекуляции, приведшие к кризису в банковском секторе и ставшие причиной большого числа самых невообразимых человеческих трагедий, свидетельствуют о необходимости усиления регулирования и подотчетности.

В некоторых европейских странах широко — почти повсеместно — распространена коррупция. Слишком многие политики позволяют себе оказывать услуги в обмен на крупные коммерческие выгоды. Именно бедные члены общества становятся жертвами коррупционных схем в том случае, когда местные и центральные органы власти считают подобную практику допустимой. Иногда люди вынуждены давать взятки за услуги, которые по праву должны предоставляться им бесплатно.

Существующая дискриминация также отражена в неравном статусе женщин и мужчин, ведущем к несправедливости в широком масштабе. Согласно имеющимся оценкам женщины составляют около двух третей от общего числа людей, живущих за чертой бедности. Зачастую они находятся в невыгодном

⁵⁶ Количество государств, ратифицировавших и подписавших протокол по состоянию на 1 декабря 2010 г.

положении при обсуждении каких-либо вопросов, имеют плохие жилищные условия и сталкиваются с практически непреодолимыми барьерами, препятствующими успешному отстаиванию принадлежащих им прав (см. также главу, посвященную гендерным правам). Такая ситуация крайне неблагоприятна для всех представителей общества.

Маргинализация бедных слоев населения также во многом зависит от настроений, существующих в обществе. Когда ведущие политики и те, кто формирует общественное мнение, намекают, например, на то, что бедным некого винить в своем положении, кроме самих себя, они оправдывают политическую пассивность в отношении проблемы бедности. Более того, существует тенденция, в рамках которой маргинализированные группы рассматриваются в качестве угрозы безопасности, а не в качестве людей, терпящих нужду.

Сегодня мы можем наблюдать ряд взаимосвязанных несоответствий. Одно из них заключается в расхождении между утвержденными стандартами по защите прав человека с одной стороны и постоянными нарушениями таких прав — с другой: то есть практика отстает от теории. Еще одно несоответствие связано с огромным расхождением между обещаниями политиков — в том числе теми, которые они дают в ходе предвыборных кампаний, — и реальными действиями, предпринимаемыми этими чиновниками после вступления в должность.

Эти несоответствия отражают разные аспекты одной и той же проблемы, подрывая веру общественности в существование социальной справедливости. В последнее время меня все больше беспокоит этот дефицит доверия и те последствия, которые он может иметь для демократии в целом и, соответственно, для защиты прав человека.

Существующая сегодня атмосфера ксенофобии и все большего равнодушия предоставляет экстремистским политическим группам дополнительные возможности для пропаганды идей страха и ненависти. Подобная ситуация является угрозой для демократии как таковой и требует переосмысления и реакции.

Перед нами стоит задача создать такое общество, в жизни которого будут участвовать все его члены без исключения.

Глобальный экономический кризис и права человека

Попытка предотвращения глобального финансового краха состояла в том, что в банковскую систему начались массовые вливания средств налогоплательщиков. Простые люди вынуждены были платить за безрассудные действия меньшинства. Более того, судя по всем признакам, продолжающаяся во всем мире рецессия сильнее всего ударит по наименее обеспеченным слоям населения.

Рост безработицы лег дополнительным бременем на государственные бюджеты в то самое время, когда сокращение социальной поддержки совпало с неизбежным ростом потребностей. Такая ситуация способствует возникновению напряженности и, возможно, даже общественных беспорядков. Существует риск роста ксенофобских настроений и популяризации других форм нетерпимости, что может привести к нестабильности и волнениям, направленным непосредственно против меньшинств и мигрантов. В таком случае экстремисты будут пытаться провозгласить такие тенденции и использовать их в своих целях.

Эта крайне острая проблема, стоящая сегодня перед правительствами стран, требует мудрого политического руководства. Очевидно то, что ни одно государство не способно справиться с ней в одиночку. Необходимо многостороннее взаимодействие и демонстрация государственными институтами различных стран политической решимости и солидарности, выходящей за пределы национальных границ. Введение процедур регулирования финансовых рынков необходимо и должно быть осуществлено в первую очередь, однако этих мер недостаточно. Следует также разработать конкретные программы, направленные на социальное сплочение и позволяющие предотвратить размытие утвержденных стандартов в сфере защиты прав человека.

Когда я говорю о значимости стандартов по защите прав человека, я, разумеется, также имею в виду экономические и социальные права, некоторые из которых отражены в ключевом и основополагающем правозащитном документе современности — Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 г. Одним из источников вдохновения для создателей этой декларации стал опыт борьбы президента США Франклина Делано Рузвельта с последствиями финансового кризиса конца 1920-х гг. Свобода от нужды была одной из четырех свобод, сформулированных президентом в своем докладе Конгрессу о положении дел в стране в 1941 г. Люди должны не только иметь возможность выражать свое мнение и свободно исповедовать религию, но и быть защищены от репрессий и социальных невзгод.

Всеобщая декларация прав человека гласит, что права человека включают в себя право на социальное обеспечение, на подобающий уровень жизни, на пищу, на образование, на жилище, на здоровье, на труд и право на отдых и досуг.

После принятия Декларации эти права были юридически закреплены в документах Организации Объединенных Наций и Совета Европы — последний осуществил это посредством принятия Европейской социальной хартии в 1961 г. и ее пересмотренной версии в 1996 г. Эти права также устанавливаются в основных конвенциях Международной организации труда. Предусмотренные в них положения обеспечивают, среди прочего, права профессиональных союзов и защиту от принудительного труда, а также включают в себя предписания по недопущению эксплуатации детского труда.

Хотя экономические и социальные права должны рассматриваться в качестве неотъемлемой части международного права в области прав человека, некоторые европейские страны до сих пор не признали их полностью в качестве прав, нарушение которых подлежит преследованию в судебном порядке. Это является одной из причин, в связи с которой эти права не были включены в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, подписанную в 1950 г., а были закреплены

позднее в отдельном порядке в Европейской социальной хартии. Некоторые из стран до сих пор не ратифицировали эту хартию после ее пересмотра.

Подобная неторопливость в признании равного статуса социально-экономических прав с одной стороны и положений Европейской конвенции о правах человека — с другой может иметь идеологическую подоплеку. Некоторые европейские государства полагают, что их администрации не должны нести полную ответственность за предоставление услуг образования, здравоохранения и обеспечения достойного уровня жизни для всех граждан. Очевидно, кое-кто считает, что эти права представляют собой всего лишь политические чаяния, вспоминать о которых правительство должно только по своему усмотрению.

Однако потенциальные сложности, вытекающие из необходимости полного обеспечения экономических и социальных прав, не могут служить оправданием тому, что их считают второстепенными или радикальным образом отличающимися от прочих прав. Эти права затрагивают одни из самых актуальных вопросов, стоящих на политической повестке дня: право на труд и приемлемые условия труда, право на обучение в школе и полноценное образование, право на защиту и опеку в ситуации личного кризиса.

Любые государства, подписавшие какие-либо международные документы в области защиты прав человека, тем самым согласились обеспечивать такие права. Неверно рассматривать социально-экономические права в качестве «бедных родственников» гражданских и политических прав. Все права человека взаимосвязаны и взаимозависимы — они не подчиняются никакой иерархии.

Некоторые государства в целом согласны с таким подходом, при этом, однако, делая оговорку о том, что у них недостаточно ресурсов для выполнения этой части своих обязательств. Что можно на это ответить?

Обеспечение большей части прав человека подразумевает определенные расходы. Действительно, защита некоторых

экономических и социальных прав — например, всеобщего права на образование и здравоохранение — обходится дорого. Однако возможность возникновения такой проблемы была предусмотрена при разработке проекта соответствующего документа, и стандарты, обязательную силу которых признали государства, допускают поэтапное осуществление прав. Правительства стран должны ввести минимальные допустимые стандарты или установить базовые нормы, одновременно стремясь достичь обеспечения прав в полном объеме в наиболее быстрый срок. Нельзя бесконечно откладывать внедрение этих стандартов.

Введение социально-экономических показателей имеет особое значение для решения вышеупомянутой задачи. Такие ориентиры были приняты в ряде областей — например, организация ЮНИСЕФ обозначила цели в сфере защиты прав детей, а Всемирная организация здравоохранения — в сфере здравоохранения. Для реализации этих мер было бы целесообразно провести подобную работу и в других областях.

Если наша решимость в отношении обеспечения социальных и экономических прав не примет конкретных форм, множество бедняков и дальше будут оставаться маргинальными элементами общества. В итоге это приведет к тому, что политические и гражданские права также потеряют всякое значение. В данном контексте ключевую роль играет понятие человеческого достоинства, являющееся связующим звеном между гражданскими и политическими правами с одной стороны и социально-экономическими — с другой. Европейский суд по правам человека подтвердил значимость этой взаимосвязи, отметив, что низкий объем выплат по социальным пособиям или пенсиям, абсолютно недостаточный для обеспечения потребностей их получателей, может являться принципиальным нарушением статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В данной статье вводится запрет на бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, что в большинстве случаев рассматривается с точки зрения противодействия физическим и психологическим пыткам. Однако Суд по правам человека

обратился к более широкой и распространенной в быту трактовке понятия человеческого достоинства и применил ее в отношении предоставления социальных услуг.

Действующие формулировки экономических и социальных прав возникли не на пустом месте — в них был учтен опыт, вынесенный из кризисов прошлых лет, а также понимание того, что за пренебрежение социальной справедливостью приходится платить слишком высокую цену. Такие формулировки также являются ключевыми принципами, которыми должны руководствоваться чиновники и официальные лица при принятии сложных решений.

Равноправие, дискриминация и бедность

Сегодня правительства всех стран Европы вводят программы жесткой экономии. Сфера социальной поддержки получает недостаточно ресурсов для обеспечения потребностей, вызванных ростом безработицы. Если подобный подход получит распространение, возникнет опасность того, что нынешний экономический кризис приведет также к кризису политического характера. Жители стран, осуществляющих указанные меры, могут отрицательно воспринять дальнейшее ухудшение уровня жизни, особенно учитывая то, что финансовые учреждения, которых многие обвиняют в совершении безответственных поступков в прошлом, продолжают получать субсидии.

В ходе своего выступления в Страсбурге в апреле 2009 г. премьер-министр Испании Хосе Луис Родригес Сапатеро признал необходимость удовлетворения потребностей тех членов общества, которые наиболее сильно страдают от негативных последствий экономического кризиса.

Премьер-министр призвал к солидарности с бедным населением, назвав бедность главной причиной отставания в развитии социальной сферы и нарушений прав человека, включая, не в последнюю очередь, права женщин. «Мы можем гарантировать благополучие лишь одним способом — посредством борьбы

с бедностью. Это не просто моральное обязательство или вопрос имиджа. Это — наша политическая ответственность», — заявил г-н Сапатеро. Завершая свое выступление, премьер-министр Испании отметил, что кризис следует рассматривать в качестве возможности для осуществления перемен к лучшему.

Для таких изменений правительствам необходимо противодействовать протекционистским тенденциям. К счастью, многие разделяют мнение о необходимости поиска решений для выхода из кризиса в рамках взаимодействия между государствами: посредством подписания многосторонних соглашений и реализации межгосударственных инициатив, действие которых, однако, не ограничено национальными интересами. Еще одна положительная тенденция заключается в популяризации взглядов о необходимости более активного участия правительств в пресечении недобросовестных действий в деловой сфере и по исправлению структурных недостатков рынка. Эта тенденция напрямую связана с правами человека, в том числе социальными правами. В ходе обсуждения выводов, сделанных в отношении сложившейся ситуации, крайне важно подчеркивать значение принципов защиты прав человека.

Уже давно назрела потребность в решительных действиях по преодолению огромного разрыва между неимущими и богатыми — между теми, у кого есть средства и связи, и теми, кто безвластен и отнесен обществом к маргиналам. Подобная несправедливость будет неприемлема и в принципе невозможна в мировом сообществе, построенном на принципах глобализации и взаимосвязи.

В 2009 г. в своей речи по случаю официального вступления в должность президент США Барак Обама подчеркнул, что к кризису привели не только безрассудные и рискованные действия ряда банковских работников, но и «алчность и безответственность со стороны некоторых лиц». Президент США также заявил, что такая ситуация стала результатом «неспособности сделать непростой выбор и подготовить нацию к новой эпохе».

Однако новая эпоха не наступит никогда, если мы будем и дальше игнорировать неравноправие и несправедливость, глубоко укоренившиеся в обществе. Проявления неравноправия подрывают социальную сплоченность и потому представляют угрозу всеобщей безопасности. Они однозначно нарушают права человека, которые мы снова и снова обещаем соблюдать.

Текущий глобальный кризис должен привести не к дальнейшему усугублению неравенства, а к принятию конкретных мер по восстановлению социальной справедливости. Этот кризис затрагивает не только очевидные экономические аспекты, но и вопросы общественного доверия и моральных ценностей. Пришла пора положить начало новому сплоченному обществу, в котором никто не будет забыт, и в жизни которого будут участвовать все без исключения.

Практика показывает, что общество, основанное на равноправии и соблюдении прав, выгодно для всех, а не только для наиболее уязвимых его членов. В равноправном обществе меньше заболеваний и выше средняя продолжительность жизни. Фактические данные о социальных проблемах и уровне преступности говорят о том, что даже в самых процветающих обществах неравноправие приводит к нестабильности, что отрицательно влияет на всех.

Этот вопрос представляет собой серьезную проблему в области прав человека. Всеобщая декларация прав человека гласит, что все люди имеют право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище и медицинский уход, который необходим для поддержания их здоровья и благосостояния (статья 25).

В США признание этих прав и права на образование в качестве полноценных прав человека встретило определенное сопротивление. В Европе также иногда высказывается мнение о том, что обеспечение достойного уровня жизни недостижимо и что к нему можно только стремиться. Однако в международных договорах говорится иное. Абсолютное большинство стран мира ратифицировали Международный пакт об экономических,

социальных и культурных правах. На сегодняшний день большинство государств Европы ратифицировали Европейскую социальную хартию в ее первоначальной и пересмотренной редакции.

Еще одним документом в области защиты прав человека является Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, устанавливающий общий запрет на дискриминацию. После ратификации этого протокола государством, входящим в состав Совета Европы, он может использоваться в качестве базового стандарта для подачи жалоб в Европейский суд по правам человека в Страсбурге. Я надеюсь, что число государств — членов Совета Европы, включивших ратификацию указанного протокола в список первоочередных приоритетов, будет расти.

В действительности многие страны уже выработали комплексный юридический подход, подразумевающий запрет всех форм дискриминации, вне зависимости от признаков, по которым она осуществляется. В таких странах учреждены институты омбудсмена и прочие ведомства, оказывающие содействие мерам по развитию равных возможностей и предотвращению дискриминации. Тем не менее, подобные усилия в борьбе с дискриминацией зачастую не затрагивают главные аспекты социальной несправедливости. Вместо этого делается акцент на обеспечении равного статуса — например, для представителей разного пола или разных рас.

Разграничение дискриминации по половому и расовому признаку носит искусственный характер. В реальности различные проявления социальной несправедливости тесно переплетены друг с другом, что можно наблюдать на примере феномена женской бедности. Представители неправительственной организации Equal Rights Trust, базирующейся в Лондоне, считают, что для борьбы как с первым, так и со вторым типом социальной несправедливости необходим комплексный подход. Эта организация разработала Декларацию принципов равенства, над проектом которой работали специалисты в области защиты прав человека

и законов о равноправии. И несмотря на то, что эта декларация не имеет официального статуса, ее поддерживают многие международные эксперты в области прав человека⁵⁷.

Один из ключевых постулатов декларации говорит о необходимости позитивных действий для преодоления сложившегося в прошлом неблагоприятного положения и для ускорения прогресса отдельных групп на пути к равноправию. В этом документе также разграничиваются понятия равного и одинакового обращения с людьми. Для обеспечения полного и действенного равенства необходимо отстаивать равную значимость людей, которая подразумевает индивидуальное отношение к каждому человеку, учитывающее различные обстоятельства таких людей и содействующее развитию возможностей для их равноправного участия в жизни общества.

Возможно, авторы проекта Всеобщей декларации прав человека размышляли именно о взаимосвязи между индивидом и обществом в целом при работе над текстом статьи 28, которая гласит: «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены».

Право на жилище

Государства обязаны гарантировать право на достойное жилье. Пересмотренная Европейская социальная хартия и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах содержат ясные требования на этот счет. Тем не менее, сегодня существует тенденция не признавать жилищные права. Жилье часто рассматривается лишь в качестве рыночного товара.

Проблема доступа к достойному жилью затрагивает не только уязвимые группы или меньшинства, хотя в отношении таких категорий необходимо принимать особые меры по защите этого права. Нестабильность на жилищном рынке может иметь

⁵⁷ См. www.equalrightstrust.org

далеко идущие последствия и для основной части населения. Возможность получения других базовых услуг также зачастую зависит от условий проживания. Так, отсутствие достойного жилья может поставить под угрозу право на образование, здравоохранение и работу. Кроме того, плохие условия проживания могут способствовать закреплению модели социальной и пространственной сегрегации, что может привести к долгосрочным проявлениям неравноправия, с которыми особенно трудно бороться.

Спектр жилищных прав достаточно широк. В пересмотренной Европейской социальной хартии они подразумевают следующее:

- предоставление доступа к достойному жилью с умеренной стоимостью;
- снижение уровня бездомности и проведение жилищной политики, нацеленной на социально незащищенные группы населения;
- введение процедур, ограничивающих принудительное выселение и гарантирующих правовое обеспечение владения жильем;
- предоставление мигрантам равного доступа к жилищным льготам и социальному жилью;
- строительство жилья и предоставление жилищных льгот в соответствии с потребностями семей.

Осуществление права на достойное жилье должно обеспечиваться без дискриминации по какому-либо признаку. Механизмы подачи коллективных жалоб, предусмотренные в Европейской социальной хартии, уже несколько раз применялись в отношении ситуаций, связанных с жилищными правами.

Бездомность должна определяться в достаточно широких терминах. Европейская федерация национальных ассоциаций, работающих с бездомными (*European Federation of National Associations Working with the Homeless*) представила на рассмотрение европейскую типологию форм бездомности и отсутствия доступа к жилью. Она включает в себя бесприютность,

отсутствие собственного жилья, а также проживание в жилище на негарантированной основе или в неподобающих условиях.

Среди всех уязвимых в данном отношении лиц в первую очередь по понятным причинам вспоминают представителей тревеллеров и народа рома. Они по-прежнему диспропорционально широко представлены в среде бездомных и людей, которые обитают в жилищах, не соответствующих стандартным требованиям. Мигранты, беженцы и претенденты на получение политического убежища зачастую живут в условиях, которые намного хуже стандартных с точки зрения жилой площади, качества жилья и доступа к основным коммунальным услугам. Мигранты без документов особенно уязвимы в этом отношении, поскольку нелегальный статус таких лиц может использоваться на рынке жилья против них. В Центральной и Восточной Европе миллионы семей до сих пор обитают в негарантированных жилищах на условиях аренды, не имея полных имущественных прав на недвижимость. Эта проблема является следствием громоздкости схем реституции собственности, осуществляющейся во время переходного периода. Такая ситуация приводит к человеческим трагедиям.

Лица с ограниченными возможностями имеют особые потребности в отношении жилья. Переход от содержания в государственных учреждениях к проживанию в жилых районах подчеркнул необходимость предоставления доступного и гарантированного жилья по умеренным ценам. Жертвам бытового насилия, в первую очередь женщинам и их детям, зачастую необходимо предоставлять жилье, в которое они могут переехать из дома, где с ними плохо обращаются. Однако не стоит забывать, что среди бездомных встречается также множество мужчин из социально маргинализированных слоев населения.

Государствам, принявшим на себя позитивные обязательства по обеспечению жилищных прав, необходимо закрепить достигнутое посредством принятия действенных внутренних законодательных норм. Соответствующие конституционные требования должны поддерживаться на уровне законов и прочих правовых

актов, четко устанавливающих обязательства общегосударственных и местных органов власти. Нарушение права на достойные жилищные условия должно преследоваться в судебном порядке, для того чтобы лица, не имеющие доступа к подобному жилью, могли использовать необходимые средства правовой защиты.

Юридические меры, принятые в Шотландии и Франции в отношении защиты жилищных прав, являются примером, достойным подражания. Согласно требованиям Акта о бездомности, принятого в Шотландии в 2003 г., местные органы власти обязаны предоставлять постоянное жилье лицам с приоритетными потребностями, а также временное жилье лицам, потребности которых не являются приоритетными. Критерий приоритетности потребностей будет упразднен в 2012 г., при этом в случае отсутствия удовлетворения их потребности в жилье пострадавшие могут подать соответствующую жалобу в суд.

Законодательные нормы в сфере жилищных прав, принятые во Франции в 2007 г., устанавливают ответственность государства за обеспечение права на жилье. Приоритетные потребности изложены в соответствующем акте. Кроме того, предусмотрена двухуровневая система подачи жалоб, состоящая из региональных примирительных комиссий, выступающих в качестве первой инстанции урегулирования споров, и административных судов, дела в которые могут передаваться после рассмотрения их в вышеозначенных комиссиях.

Правительствам стран также необходимо признать тот факт, что политические меры экономического и социального характера определенным образом влияют на обеспечение права на жилье. При наличии необходимой политической воли можно разработать национальные жилищные программы, в рамках которых будет осуществляться контроль над спекуляциями с земельными участками и недвижимостью в тех случаях, когда такие действия препятствуют осуществлению жилищных прав. Еще одним необходимым условием мобильности рабочей силы является наличие нескольких схем обеспечения населения жильем помимо домовладения. Принятие позитивных мер в отношении уязвимых

групп оправдано тогда, когда такие действия сообразны законной цели, которую они преследуют.

Программа-минимум, выполнение которой необходимо для проведения жилищной политики, основанной на соблюдении прав, включает в себя следующие пункты:

- национальные законы должны устанавливать жилищные права и назначать органы, отвечающие за их обеспечение на разных уровнях;
- необходимо разработать четко сформулированные стандарты, устанавливающие минимальные требования в отношении условий проживания и жилья, предназначенного для экстренных ситуаций;
- законодательные меры по борьбе с дискриминацией должны включать в себя положения о жилищных правах в отношении как государственного, так и частного секторов;
- необходимо принимать позитивные меры по поддержке социально незащищенных групп;
- необходимо предусмотреть доступные для всех действенные средства правовой защиты в отношении нарушений жилищных прав и дискриминации в этой сфере. Нарушение права на достойное жилье должно преследоваться в судебном порядке.

Контроль над соблюдением жилищных прав должен осуществляться на национальном и международном уровнях. Омбудсмены и правозащитные институты также должны участвовать в этом процессе.

Права пожилых

Пожилые люди обладают теми же правами, что и все остальные. Однако они могут находиться в уязвимом положении и нуждаться в особой защите, поэтому во Всеобщей декларации прав человека отдельно оговаривается право пожилых людей на защиту. Несмотря на это, права лиц пожилого возраста зачастую игнорируют, а иногда и вовсе отрицают. Престарелые являются жертвами широко распространенного

стереотипа о том, что в современном обществе они бесполезны, поскольку ведут непродуктивный образ жизни. Пришло время перевести обсуждение того, каким образом можно обеспечить права старшего поколения, в более конструктивное русло.

Как правило, пожилые люди имеют не так много рычагов воздействия на политическую жизнь. Организации, отстаивающие их интересы, за редким исключением маловлиятельны, а политические партии в большей степени сконцентрированы на интересах более молодых поколений. То, что женщины составляют ярко выраженное большинство среди людей пожилого возраста, также может являться одним из факторов, объясняющих недостаточно внимательное отношение политиков к интересам данной социальной группы.

Пересмотренная Европейская социальная хартия стала первым правозащитным документом, в который было включено имеющее обязательную силу положение о необходимости защиты прав пожилых людей. Основной смысл этих требований заключается в предоставлении пожилым людям возможности жить в достойных условиях и участвовать в жизни общества. Для обеспечения таких прав на практике системы социальной защиты и здравоохранения, а также государственные программы в жилищной сфере должны соответствовать потребностям лиц пожилого возраста. Правительствам стран также следует предусмотреть законодательные меры по борьбе с дискриминацией в ряде сфер, включая рынок труда.

Все больше людей к моменту достижения пенсионного возраста находятся в хорошей форме и не испытывают проблем со здоровьем — и потому предпочли бы продолжить профессиональную деятельность. Однако этот факт не был должным образом осмыслен с точки зрения того, как профессиональные навыки, опыт и целеустремленность таких людей могут послужить на общее благо.

Особое внимание следует уделить предоставлению пожилым людям возможности продолжения трудовой деятельности

в том случае, если они этого хотят. Возраст сам по себе не может считаться причиной, достаточной для отказа от рассмотрения чьей-либо кандидатуры при приеме на работу или увольнения сотрудника. Логично было бы создать систему с гибким подходом к возрасту выхода на пенсию, учитывающим пожелания и способности конкретных людей. В случае внесения определенных изменений в условия труда, в том числе в отношении продолжительности рабочего дня, многие захотят работать после наступления возраста, установленного нынешним законодательством в качестве пенсионного, и будут готовы продолжать трудовую деятельность в течение долгого времени. В ходе конференции ООН, состоявшейся несколько лет назад, было сделано следующее заявление: «Пожилым людям следует предоставить возможность продолжать заниматься приносящим доход трудом до тех пор, пока они того желают и сохраняют способность к продуктивному труду».

Многие из тех, кому сейчас шестьдесят, будут жить еще в течение двух или трех десятилетий после выхода на пенсию, а в некоторых случаях и дольше. По всей Европе стремительно растет число пожилых людей.

Этой категории лиц может потребоваться особый уход, поскольку многие из них находятся на иждивении и страдают от деменции или других психических расстройств или физических ограничений.

Меры по защите должны адаптироваться в соответствии с индивидуальными потребностями человека и должны осуществляться только в отношении тех сфер его жизни, где они являются абсолютно необходимыми. Кроме того, каждый человек должен иметь возможность, будучи полностью дееспособным, принять решение о том, что должно быть предпринято в будущем и кто будет представлять его интересы в случае появления у него каких-либо ограничений дееспособности. Подобные меры обуславливают свободное волеизъявление и являются выражением уважения к человеческому достоинству каждого индивида.

Системы социального обеспечения и здравоохранения будут испытывать все большую нагрузку в связи с ростом числа пожилых людей. Даже при введении более гибкой пенсионной программы соотношение работающего населения и лиц, находящихся на иждивении, с экономической точки зрения будет не в пользу первой группы. Однако гуманное и справедливое общество должно принять на себя эту ответственность и обеспечить должное уважение человеческого достоинства и прав самых пожилых членов социума. В рамках системы здравоохранения необходимо разработать программы и процедуры, учитывающие интересы престарелых людей, а также способствующие поддержанию здоровья в пожилом возрасте.

Многие пожилые люди бедны, а их право на достойный уровень жизни не соблюдается. В европейских странах, находящихся в рамках переходного периода, крупные политические и экономические перемены оказали отрицательное воздействие на лиц пожилого возраста, при этом престарелые люди практически не имеют возможности компенсировать стремительный рост цен за счет увеличения зарплаты или продолжительности трудовой деятельности. Очень многим пришлось смириться с серьезным ухудшением условий проживания и уровня жизни в целом. К сожалению, в данном случае термин «потерянное поколение» отражает действительность.

Необходимы новые стратегии в сфере социального обеспечения, которые обеспечат пожилым людям надлежащую защиту в будущем. Даже в тех странах, где в этой области существуют достаточно сильные социальные гарантии, нужно пересмотреть некоторые аспекты отношения к людям пожилого возраста. Слишком часто поступают сообщения о случаях дурного обращения, а иногда даже насилия в отношении пожилых людей, содержащихся в социальных учреждениях, в том числе в частных. Каждый подобный акт недопустим и свидетельствует о несостоятельности таких подходов. Эта ситуация усугубляется тем, что обитатели этих заведений зачастую неспособны отстаивать свои права и едва ли в состоянии защитить себя от насилия.

В ходе своих визитов в европейские страны я сталкивался с обеими крайностями. Мне доводилось бывать как в современных учреждениях с уютной и демократичной атмосферой и прекрасным медицинским обслуживанием, так, к сожалению, и в заведениях, сотрудники которых были пассивны и не обучены, работали сверхурочно и воспринимали своих подопечных скорее в качестве соответствующих номеров регистрационных карточек, нежели в качестве людей. Совершенно очевидно, что в ряде стран необходимо ввести более строгие меры контроля в отношении условий, существующих в учреждениях для пожилых людей.

Естественно, люди, живущие в таких учреждениях, должны получать необходимый уход и иметь доступ к соответствующим услугам. Необходимо в полной мере соблюдать право таких лиц на неприкосновенность частной жизни и уважать их достоинство. Кроме того, им должно предоставляться право участия в процессе принятия касающихся их решений и условий содержания в учреждении. Следует предусмотреть независимые процедуры подачи жалоб и проведения инспекций в целях предотвращения дурного обращения и повышения качества обслуживания в таких учреждениях. Необходимо разработать стандарты, устанавливающие минимальные требования в отношении ухода за пожилыми людьми в соответствующих учреждениях.

Многие пожилые люди предпочитают жить дома столь долго, насколько это возможно, даже в тех странах, где существуют учреждения, учитывающие интересы этой категории населения. Такая ситуация требует иного подхода к предоставлению ухода со стороны органов социальной защиты. С этой целью во многих странах уже были проведены соответствующие реформы, однако я считаю, что можно сделать еще многое, для того чтобы предоставить пожилым людям больше влияния и альтернатив при выборе видов ухода, который они хотели бы получать в настоящем и будущем.

Одна из возможных стратегий подразумевает приоритетный характер мер по оказанию поддержки людям, на постоянной

основе осуществляющим уход за своими пожилыми родственниками. Такие меры могут иногда включать в себя предоставление временного ухода за престарелыми людьми в период отдыха ухаживающих за ними родственников. Благополучие лиц, осуществляющих уход, значительным образом влияет на качество такого ухода, а также на чувство собственного достоинства и качество жизни лиц, находящихся на иждивении. Среди людей самого преклонного возраста существует категория, находящаяся в особо уязвимом положении. Так, мы знаем, что пожилые женщины в некоторых случаях подвергаются дискриминации и что им зачастую выплачивают пенсию меньшего размера, так как они большую часть времени занимались семьей, а не профессиональной деятельностью.

Лица с ограниченными возможностями сталкиваются с особыми трудностями, которые в процессе старения могут усугубляться — например, из-за ухудшения зрения, слуха или моторных функций. При разработке программ и мер, направленных на лиц с ограниченными возможностями, необходимо учитывать потребности пожилых людей. В Конвенции ООН о правах инвалидов предусматривается ряд соответствующих гарантий, и поэтому ее ратификация должна рассматриваться в качестве приоритетного вопроса. Для государств Европы то же верно и в отношении Плана действий Совета Европы по содействию правам и полному участию людей с ограниченными возможностями в обществе на 2006—2015 гг.

В уязвимом положении также находятся мигранты пожилого возраста, некоторые из которых испытывают языковые трудности. В условиях роста численности иммигрантов европейские страны сталкиваются с проблемой, к которой их власти, по всей видимости, совершенно не готовы. Такая ситуация приводит к дискриминации определенных людей сразу по нескольким признакам.

Ведущим политикам европейских стран следует пересмотреть существующие программы на предмет соблюдения прав людей пожилого возраста — и желательно сделать это до того,

как государственные служащие сами будут вынуждены столкнуться с последствиями действующих (или отсутствующих) мер.

ВИЧ, СПИД и право на здоровье

Борьба с пандемией ВИЧ/СПИДа в Европе требует дополнительных мер. Внимание мирового сообщества приковано к катастрофической ситуации в ряде африканских и азиатских стран, однако ВИЧ также стремительно распространяется и на территории некоторых европейских государств, таких как Российская Федерация, Украина, Эстония, Латвия и Молдова. Это заболевание привело к серьезному кризису в сфере общественного здравоохранения и стало причиной ряда требующих безотлагательного решения проблем в области защиты прав человека.

Согласно имеющимся оценкам, в России проживает более миллиона ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом людей. В Украине их число составляет около полумиллиона человек. Это более 1 % от общего числа жителей этих стран, при этом темпы распространения эпидемии растут. Высокие показатели были отмечены также в Латвии, Молдове и Эстонии. В Западной Европе к странам с самым большим количеством ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом людей относятся Испания, Италия, Франция, Швейцария и Португалия.

ВИЧ/СПИД оказывает влияние на демографическую ситуацию во всех странах, столкнувшихся с этой проблемой. Поскольку среди всех социальных групп наиболее уязвимыми в данном отношении являются представители возрастной категории от 15 до 30 лет, ВИЧ/СПИД в первую очередь наносит удар по молодежи и женщинам фертильного возраста, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на уровне рождаемости. По всей вероятности, в России и Украине ВИЧ/СПИД будет впоследствии препятствовать экономическому росту.

Правам многих людей, затронутых этой проблемой, наносится ущерб. Невежественные представления о том, каким образом передается вирус иммунодефицита, способствуют

возникновению стереотипов и дискриминации, что, в свою очередь, приводит к стигматизации и маргинализации инфицированных лиц.

С подобной дискриминацией необходимо бороться, при этом правительства стран должны тесно взаимодействовать с неправительственными группами поддержки, в том числе теми, которые были созданы ВИЧ-инфицированными людьми и их родственниками.

Большинство людей, живущих с ВИЧ/СПИД, не получают необходимой им антиретровирусной терапии или требуемой психологической помощи. Кроме того, носители инфекции зачастую сталкиваются с дискриминацией в медицинской и образовательной сферах, а также на рынке труда.

Все чаще матери новорожденных являются носителями вируса, что ставит их детей в особо уязвимое положение — кто-то из них также инфицирован, а кто-то подвергается опасности рано осиротеть. Все такие дети имеют право на особую поддержку.

Разумеется, главным приоритетом является профилактика. Поиски действенной вакцины могут еще много лет оставаться безуспешными, а государства, инвестирующие средства в существующие методы профилактики, уже получили кое-какие обнадеживающие результаты.

Самым первым и важным этапом в борьбе с этой проблемой должно стать открытое признание ее истинного масштаба со стороны государств. До недавнего времени вопросы, связанные с ВИЧ и СПИДом, не рассматривались правительствами стран в качестве приоритетных пунктов политической повестки дня. Например, в России и Украине на профилактику и терапию соответствующего заболевания выделялось слишком мало средств. В наши дни отношение к этой проблеме меняется, и представители российских органов власти признают, что фактический уровень распространения этого вируса может в четыре раза превышать официальные статистические данные.

Систематическое проведение информационно-просветительских кампаний, пропагандирующих безопасный секс, вкупе с обеспечением доступности презервативов, дают хорошие результаты в странах, применяющих эти методы. К сожалению, религиозные лидеры не всегда оказывают поддержку таким начинаниям.

В рамках стратегии по борьбе с ВИЧ/СПИД ряд мер должен быть направлен на группы повышенного риска:

- употребление инъекционных наркотиков по-прежнему является основной причиной распространения пандемии в России, Украине, Эстонии и Молдове. Согласно данным ЮНЭЙДС, более половины всех ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом жителей Восточной Европы пользовались зараженными шприцами. По существующим оценкам, каждый четвертый человек, употребляющий инъекционные наркотики, заражен ВИЧ-инфекцией. При этом Швейцарии и некоторым другим западноевропейским странам удалось добиться прогресса в усилиях по уменьшению числа случаев заражения вирусом среди потребителей инъекционных наркотиков;
- очевидную опасность представляет проституция, зачастую сочетающаяся с употреблением наркотиков. Исследования, проведенные в Российской Федерации, показали, что более 30 % женщин, занимающихся проституцией в этой стране, заражены ВИЧ. В Украине средняя доля инфицированных женщин в этой категории составляет от 13 до 31 %, а в крупных городах эти показатели еще выше;
- среди заключенных уровень распространенности вируса также выше среднестатистических показателей. По имеющимся оценкам, в Латвии заключенные составляют около трети от общего числа граждан этого государства, живущих с ВИЧ. Согласно данным отчета ЮНЭЙДС в 2009 г. в Украине ВИЧ-инфекцией было заражено не менее десяти тысяч заключенных.

По имеющимся предположениям, большинство людей, живущих с ВИЧ, не знают о том, что они заражены этим вирусом, и потому зачастую не предпринимают действий, направленных на предотвращение передачи вируса другим людям. Необходимо осуществлять больше мер по популяризации сдачи анализа крови и поддержке носителей вируса, диагноз которым был поставлен недавно.

Комплексные стратегии по профилактике заболевания могут предотвратить его дальнейшее распространение. Для этого необходимо разработать эффективные национальные программы действий, подкрепленные широкомасштабными просветительскими кампаниями и информативными образовательными инициативами. Крайне важную роль играет эффективность мер, принимаемых правительствами стран с целью противодействия нелегальной торговле наркотиками и людьми.

Все это требует серьезной работы. По-настоящему кризисная ситуация в отношении проблемы ВИЧ/СПИДа наблюдается в России, Украине, Эстонии и Молдове, но и в других европейских странах этот вопрос не снят с повестки дня, поэтому сегодня необходимо продолжать поиск путей наиболее эффективной реализации профилактических мер.

Изменения климата и права человека

Каждый день миллионы людей по всему миру сталкиваются с последствиями глобального потепления: опустыниванием, засухами, наводнениями и циклонами. Основные права человека — такие как право на жизнь, здоровье, пищу, воду, жилище и собственность — находятся под угрозой. В Европе, как и везде, больше всего страдают те, кто изначально находится в более уязвимом положении — люди, живущие в бедности (в первую очередь пожилые), а также женщины и дети. Именно поэтому провал конференции ООН, состоявшейся в Копенгагене в декабре 2009 г., нанес удар по всей сфере защиты прав человека.

Всеобщая декларация прав человека гласит, что «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы [...] могут быть полностью осуществлены». Отсутствие эффективных мер по борьбе с изменением климата подрывает подобный порядок.

Мэри Робинсон (*Mary Robinson*), ранее исполнявшая обязанности Верховного комиссара ООН по правам человека, писала: «Мы все не смогли должным образом оценить масштаб и актуальность этой проблемы. Изменение климата выявляет бесчисленные слабые стороны современной институциональной системы и входящих в нее правозащитных механизмов. Эффективное решение этого вопроса подразумевает необходимость трансформации политических возможностей в глобальном масштабе, начиная от сбора информации и коллективного принятия решений и заканчивая охраной правопорядка и распределением ресурсов»⁵⁸.

Стоящая перед нами проблема требует исправления существующих упущений, укрепления координации в рамках деятельности по предотвращению дальнейшего распространения угрозы глобального потепления, а также действий по возмещению ущерба, нанесенного окружающей среде, и минимизации неизбежных отрицательных экологических последствий.

Такие меры могут быть основаны только на уникальном духе всеобщей солидарности. Пока же богатые страны вносят наибольший вклад в усиление глобального потепления, в то время как бедным странам приходится сталкиваться с его последствиями.

Обещанное развитыми странами сокращение объемов выброса углекислого газа не оправдало ожиданий развивающегося мира. Процесс практической реализации концепции адаптационных фондов, предназначенных для оказания бедным

⁵⁸ Предисловие к изданию «Изменение климата и права человека. Общий справочник» (*Climate change and human rights. A rough guide*), опубликовано Международным советом по политике в области прав человека в 2009 г., см.: www.ichrp.org

государствам содействия в защите от последствий изменения климата, затягивается. В результате этого развивающиеся страны с меньшим энтузиазмом относятся к идее снижения объема собственных выбросов углекислого газа. Стоит признать, что на глобальном уровне все мы зависим друг от друга.

Еще одно упущение при обсуждении вопросов изменения климата заключается в том, что правам человека уделяется недостаточно внимания. Так, в докладах Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) описываются социальные последствия глобального потепления, однако в них не исследуется вопрос о влиянии этой проблемы на права человека.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека опубликовало доклад о связи, существующей между изменением климата и правами человека. В этом документе описаны последствия изменения климата как для отдельно взятых людей, так и для целых сообществ. Особое внимание в докладе уделяется договорным обязательствам правительств по защите тех лиц, чьи права были нарушены ввиду последствий глобального потепления или мер и программ, принятых в качестве реакции на изменение климата⁵⁹.

В другом докладе, опубликованном неправительственной организацией, которая называется Международный совет по политике в области прав человека, говорится о необходимости разрушить дисциплинарные границы между правовыми нормами по охране окружающей среды и законами о защите прав человека. Исследование, представленное в данном докладе, показывает, что политические меры, направленные на снижение уровня выбросов углекислого газа (минимизация вредного воздействия), равно как и усилия по расширению возможностей по борьбе с последствиями изменения климата (адаптация), могут быть более эффективными, если они будут связаны с обеспечением прав человека.

⁵⁹ <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/study.htm>.

Изучение вопросов, касающихся прав человека, имеет большую значимость в рамках этой дискуссии. Кроме того, оно позволит подойти к анализу проблемы изменения климата с новой стороны. Так или иначе, такой подход является гарантией того, что конкретные последствия изменения климата будут оцениваться с точки зрения их влияния на повседневную жизнь людей, что должно послужить нам напоминанием о том, что изменение климата тесно связано с человеческими страданиями.

Если мы хотим добиться эффективности мер по борьбе с проблемами в сфере охраны окружающей среды, нам необходимо знать, кто находится в зоне риска и как можно защитить этих людей. Учет того, как определенные действия или бездействие могут повлиять на отдельных людей и сообщества с точки зрения соблюдения прав человека, по всей вероятности, позволит повысить готовность к действиям по предотвращению развития цепной реакции, к примерам которой можно отнести массовое вынужденное перемещение людей и крупномасштабные конфликты. Руководствуясь подходом, основанным на защите прав человека, можно обеспечить предоставление помощи наиболее уязвимым группам населения.

Стандарты и принципы защиты прав человека также представляют собой гарантии, которые должны быть учтены в планах и политических мерах по борьбе с изменением климата. Защита экономических и социальных прав должна осуществляться с использованием всех имеющихся ресурсов — иными словами, именно этой области должен отдаваться приоритет. Это, в свою очередь, подразумевает право людей, которым был нанесен ущерб, на получение информации и участие в принятии соответствующих решений в ходе истинно демократических процессов.

Эти гарантии отражены в Орхусской конвенции 1998 г., к требованиям которой относятся активный обмен информацией и участие людей, пострадавших от последствий изменения

климата, в подготовке планов и программ по борьбе с экологическими рисками⁶⁰.

Вопрос подотчетности также требует самого пристального внимания. Используя стандарты защиты прав человека, государства могут определить минимальные требования к программам по минимизации воздействия на окружающую среду и адаптации к последствиям изменения климата. Ориентиры, задаваемые такими стандартами, потребуют от государств недвусмысленного признания неприемлемости и незаконности действий, ведущих к выходу за определенные рамки с точки зрения вреда, наносимого окружающей среде, и ставящих под удар некоторые права человека.

В процитированной выше статье Мэри Робинсон также отмечается необходимость оптимизации правозащитных механизмов с целью их адаптации к тем проблемам, которые являются следствиями изменения климата. Необходимо со всей тщательностью подойти к разработке процедур по обеспечению подотчетности действий и возмещения ущерба жертвам изменения климата. Однако установление юридической ответственности сопряжено с определенными трудностями — зачастую в одно дело вовлечено множество правонарушителей, и проживают они не всегда в той стране, в которой их действия причинили вред.

Европейский суд по правам человека признал экологические права (в основном в контексте статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). В ходе рассмотрения одного из дел Суд отметил, что «сильное загрязнение окружающей среды может сказаться на благополучии людей в такой степени, что крайне отрицательно отразится на их личной и семейной жизни»⁶¹.

⁶⁰ Орхусская конференция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (1998 г.).

⁶¹ Дело «Лопес Остра против Испании» (*Lopez Ostra v. Spain*), судебное постановление от 9 декабря 1994 г.

Суд также подтвердил, что государства обязаны проводить надлежащие исследования, прежде чем давать согласие на то или иное действие, которое может нанести вред окружающей среде, а также обязаны информировать общественность о результатах этих исследований⁶².

В ходе рассмотрения другого дела Суд посчитал нарушением права на жизнь действия властей, которые, зная о повышенном риске обширного оползня, не предприняли мер по его предотвращению и не предупредили население об опасности⁶³.

Европейская социальная хартия закрепляет право на охрану здоровья и обязывает государства, ратифицировавшие этот документ, принимать меры, направленные на «устранение, насколько это возможно, причин нездоровья» (статья 11). На основании этого положения Европейский комитет по социальным правам принял решение о том, что государства должны продемонстрировать значительный прогресс в отношении снижения уровня загрязнения⁶⁴. Это решение касается в том числе ядерной угрозы, рисков, связанных с использованием асбеста, а также контроля над безопасностью пищевых продуктов.

Это лишь первые шаги. Повышение информированности в отношении вреда, причиняемого изменением климата, требует уточнения тех обязательств государств, которые со всей очевидностью вытекают из права человека на благоприятную для него окружающую среду.

Уже в декларации первой Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, состоявшейся в Стокгольме в 1972 г., устанавливается право на «благоприятные условия

⁶² Дело «Ташкин и другие против Турции» (*Taşkın and Others v. Turkey*), судебное постановление от 10 ноября 2004 г.

⁶³ Дело «Бердяев и другие против России» (*Berdyaev and Others v. Russia*), судебное постановление от 20 марта 2008 г.

⁶⁴ Решение Европейского комитета по социальным правам по делу «Фонд Сарантопулоса по правам человека (MFHR) против Греции» (*Sarantopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*), жалоба № 30/2005, судебное решение по существу от 6 декабря 2006 г., §§ 203 и 205.

жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь».

Но процитированное выше заявление не заканчивалось этими словами. В нем также недвусмысленно говорилось о том, что мы все несем «главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений».

Обеспечения соблюдения стандартов в области социальных прав

Текущий экономический кризис стал еще одним испытанием в сфере защиты социальных прав, которые, как и все прочие права человека, изложены в различных международных договорах, утвержденных правительствами разных стран. К таким документам относится и Европейская социальная хартия. Сложность задачи заключается в обеспечении применения положений этих договоров на практике. Для того чтобы этого добиться, необходимо вести работу по разъяснению людям их прав. Кроме того, нужно предоставить населению возможность подачи жалоб в случае нарушения соответствующих прав. Весомый вклад в обеспечение этих условий могут внести и общественные объединения активистов.

За последние несколько лет после ратификации Венгрией, Словацкой Республикой, Российской Федерацией, Сербией и Черногорией Европейской социальной хартии и ее пересмотренной версии масштаб поддержки этих документов расширился. На сегодняшний день ярко выраженное большинство государств — членов Совета Европы приняло на себя обязательства по выполнению требований Хартии в ее первоначальной или пересмотренной редакции⁶⁵.

Это свидетельствует о прогрессе. Однако основная задача в области стандартов прав человека заключается в необхо-

⁶⁵ Европейская социальная хартия была принята в 1961 г. и пересмотрена в 1996 г. Более подробная информация о странах, ратифицировавших эту хартию, содержится в приложении.

димости их соблюдения на практике. С целью обеспечения выполнения положений Европейской социальной хартии был создан Европейский комитет по социальным правам (ЕКСП) — надзорный орган, занимающийся анализом процесса внедрения Хартии на основе докладов государств и выработкой соответствующих рекомендаций. Выводы ЕКСП через Правительственный комитет направляются в Комитет министров, который использует их в качестве основы для последующих действий.

Процедура подачи отчетов и осуществления надзора хорошо разработана и является эффективным механизмом оказания коллегиальной поддержки государствам, добивающимся практического выполнения своих обязательств, предусмотренных в Социальной хартии. В качестве первого шага государства — участники Европейской социальной хартии готовят подробные доклады, содержащие сведения, по которым можно судить о степени соответствия национальных мер европейским стандартам. При этом страны, подающие доклады, призываются к включению в них описания проблем, связанных с внедрением таких стандартов. Затем специалисты ЕКСП предоставляют отзывы и рекомендации государствам — участникам хартии, направившим в комитет свои доклады.

Здесь я бы хотел обратить внимание читателя на дополнительный канал передачи информации, созданный ЕКСП. В одном из протоколов к Европейской социальной хартии закрепляется система подачи коллективных жалоб, которая была разработана на основе опыта работы Международной организации труда, своей деятельностью доказавшей значимость рассмотрения заявлений социальных партнеров о конкретных нарушениях прав человека.

Этот механизм существует уже более десяти лет, однако на данный момент менее трети государств — членов Совета Европы приняли процедуру подачи коллективных жалоб. Это достойно сожаления, ведь она была разработана с целью оказания непосредственной поддержки обеспечению социальных прав, гарантируемых Социальной хартией.

Прежде при разработке собственной прецедентной практики Европейский комитет по социальным правам был ограничен рамками существующей процедуры отчетности. Представители комитета изучали доклады, подаваемые государствами — членами Совета Европы, и готовили комментарии о степени соблюдения тем или иным государством положений Социальной хартии. С появлением процедуры подачи жалоб процесс осуществления контроля приобрел новую динамику. По словам представителей Комитета, теперь ЕКСП может «проводить юридическую оценку положения государства в свете той информации, которая предоставлена в жалобе, и с учетом той состязательной процедуры, которая с ней связана»⁶⁶.

Коллективные жалобы могут подаваться европейскими организациями работодателей и профсоюзами, участвующими в работе Правительственного комитета⁶⁷, другими международными неправительственными организациями наделенными консультативным статусом при Совете Европы, а также национальными организациями работодателей и профсоюзов соответствующих договаривающихся сторон. Помимо этого, каждое государство может посредством отдельной декларации закрепить право национальных неправительственных организаций на подачу жалоб. На данный момент такую меру приняла только Финляндия.

Указанные жалобы рассматриваются в ЕКСП, который оценивает допустимость их рассмотрения с точки зрения соответствия жалоб официальным требованиям. Затем осуществляется письменная процедура, включающая в себя обмен информацией между сторонами. Свои комментарии могут представить и другие государства — участники Европейской социальной хартии, а также организации работодателей и профсоюзы.

⁶⁶ Решение о допустимости жалобы: дело «ICJ против Португалии» (*ICJ v. Portugal*), жалоба № 1/1998, 10 марта 1999 г., § 10.

⁶⁷ Европейская конфедерация профсоюзов (ЕКП), организация BusinessEurope (ранее известная как UNICE) и Международная организация работодателей (МОП).

ЕКСП может принять решение о проведении публичных слушаний. Затем Комитет выносит постановление по существу жалобы и направляет его заинтересованным сторонам и Комитету министров в докладе, который публикуется через четыре месяца после этого. По итогам рассмотрения доклада Комитет министров принимает соответствующую резолюцию и, в тех случаях, когда это является целесообразным, направляет государству свои рекомендации в отношении конкретных мер, которые необходимо принять для того, чтобы положение дел в этой стране соответствовало требованиям Социальной хартии.

Несмотря на то, что в процедуре подачи коллективных жалоб участвует не так много государств и что она имеет квазисудебный характер, результаты ее применения превзошли все ожидания. Комитету удалось предпринять ответные действия в отношении ряда конкретных жалоб, а также рассмотреть следующие важные вопросы, связанные с уязвимостью и дискриминацией:

- недостаточный уровень защиты, предоставляемой детям, страдающим от аутизма;
- правовая и фактическая дискриминация представителей народа рома в жилищной сфере;
- недостаточный объем медицинской помощи, оказываемой детям нелегальных иммигрантов;
- телесные наказания детей;
- недостаточное количество мер со стороны государств по предотвращению неблагоприятной экологической ситуации в основных районах добычи бурого угля и отсутствие должных стратегий по предупреждению и минимизации рисков для здоровья населения;
- неудовлетворительное соблюдение требований национального законодательства по предотвращению выселения и отсутствие мер по предоставлению жилья для выселенных семей;
- дискриминация детей с ограниченными умственными способностями в сфере образования;

— опасность вредного воздействия окружающей среды и отсутствие должных медицинских услуг для представителей народа рома⁶⁸.

Своей деятельностью ЕКСП демонстрирует, что предлагаемое им аутентичное толкование Социальной хартии имеет конкретные обоснования. Комитет основывает свои действия на стандартах, принятых в Совете Европы, и, прежде всего, на положениях Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а в случае необходимости учитывает и другие важные международные стандарты, такие как Конвенция ООН о правах ребенка. Для меня как для Комиссара по правам человека постановления этого комитета также являются важным источником информации. В недавнем времени Европейский суд по правам человека представил объяснение того, какую пользу можно извлечь из прецедентной практики ЕКСП при использовании ее в качестве источника толкования⁶⁹.

Процедура подачи коллективных жалоб имеет также и профилактический аспект. В жалобах, с которыми обращаются в ЕКСП, рассматриваются не только индивидуальные дела, но и предположительные недостатки общего характера в законодательстве и практике. Оценка, которую дает Комитет, помогает государствам при принятии необходимых мер по исправлению ситуации, которая может потенциально привести к подаче индивидуальных жалоб в Страсбургский суд. Кроме того, при предоставлении регулярных докладов о соблюдении государствами требований Социальной хартии Комитет может ссылаться на вопросы, рассмотренные им в рамках процедуры подачи жалоб, что является еще одним инструментом поддержки усилий государств — участников Европейской социальной хартии по предотвращению нарушения ее требований.

⁶⁸ С полным списком коллективных жалоб, поданных к настоящему времени, можно ознакомиться по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp.

⁶⁹ Дело «Демир и Байкара против Турции» (*Demir and Baykara v. Turkey*), судебное постановление от 12 ноября 2008 г.

Ряд государств добились изменения той ситуации, которая была выявлена в рамках данной процедуры. Так, в ноябре 2006 г. я приветствовал решение парламента Греции принять закон о бытовом насилии, подразумевающего запрет на телесные наказания детей. Темпы принятия закона удалось ускорить благодаря решению ЕКСП по коллективной жалобе против Греции.

При реализации законодательных мер об обязательном праве на жилье Франция учла решение Европейского комитета по социальным правам в отношении поданной против нее жалобы, связанной с нарушением права на жилье.

Что касается дела, связанного с правом на образование детей, страдающих от аутизма, то правительство Франции выступило с заявлением о намерении привести существующее положение дел в соответствие с требованиями пересмотренной хартии, также отметив, что соответствующие меры уже принимаются.

У процедуры подачи коллективных жалоб есть несколько преимуществ. Она достаточно динамична и не сопровождается бюрократическими проволочками. Критерии допустимости в рамках данной процедуры являются более гибкими, чем аналогичные критерии, применяемые в Страсбургском суде. Жалоба может быть объявлена допустимой даже в том случае, если средства правовой защиты на уровне государства не были исчерпаны (причина, приводящая к большим задержкам при обращении в Европейский суд по правам человека) или если аналогичное дело рассматривается в национальных или международных органах.

Я искренне надеюсь на то, что число правительств, решивших открыть этот канал для подачи жалоб в отношении их государств, будет расти. Я также надеюсь на то, что профсоюзы, группы предпринимателей и другие общественные организации начнут использовать этот механизм защиты социальных прав на более регулярной основе.



Глава 9. Полиция, суды и исправительные учреждения

Коррупция в судебной системе зачастую сопровождается политическим вмешательством. Вместо того чтобы уважать независимость судебной системы, министры и другие ведущие политики оказывают давление на прокуроров и судей. В ряде европейских стран осужденные содержатся в исправительных учреждениях в ужасных условиях. В некоторых случаях обращение с заключенными является откровенно бесчеловечным и унижающим достоинство.

Насилие со стороны полиции

В ряде европейских государств одной из основных проблем остается жестокость полиции. Во время своих поездок я выслушал множество обвинений в адрес полицейских в связи с ничем не спровоцированным насилием, применявшимся ими до, во время и после задержания. Когда я спрашивал потерпевших, почему они не подали жалобы, они отвечали мне, что причиной был страх снова быть избитыми. Однако некоторые все же обратились в Европейский суд по правам человека в Страсбурге, который вынес в отношении государств большое количество постановлений о неоправданном и жестоком применении силы со стороны полиции.

В демократическом обществе роль полиции заключается в том, чтобы защитить население от преступлений, и особенно от насильственной преступности. Поэтому нарушение закона полицейскими является особенно пагубным. Когда представители правоохранительных органов игнорируют те самые законы, соблюдение которых они обязаны обеспечивать, всей правоохранительной системе грозит крах.

Несомненно, это признается во всех странах Европы, затрачивающих огромные усилия на набор благонадежных работников правоохранительных органов. Полицейские проходят подготовку, чтобы получить возможность осуществлять верные и законные действия в ряде трудных ситуаций, а также знать, когда и каким образом может быть применена сила. Принимаются меры по противодействию коррупции и популяризации профессионального кодекса этики. Однако несмотря на это, со стороны полиции имеют место случаи жестокого обращения с гражданами.

При борьбе со злоупотреблением полномочиями со стороны полицейских необходимо не сосредотачиваться исключительно на лицах, допустивших такие нарушения. Полицейским нередко приходится работать в очень сложных условиях, и случаи применения ими насилия зачастую являются не отдельными инцидентами, а следствием общего настроения людей, чья работа

заключается в борьбе с преступностью. В некоторых странах с переходной экономикой у представителей правоохранительных органов имеется твердое убеждение, что хороший полицейский — это тот, кто «раскрывает» преступления, и на сотрудников полиции оказывается значительное давление с тем, чтобы они заставляли задержанных давать показания. Суды, в свою очередь, слишком сильно полагаются на подписанные обвиняемыми признания. В совокупности эти факторы могут послужить для полицейских стимулом выбивать показания силой.

Борьба с преступностью (в том числе с терроризмом) не является оправданием для применения абсолютно любых средств. Правозащитные нормы требуют обеспечения безопасности для всех людей, но не в ущерб основным правам человека. Как разъяснил Страсбургский суд, при выборе средств для борьбы с преступностью существуют ограничения:

«Осознавая опасность... подрыва и даже уничтожения демократии под предлогом ее защиты, Суд утверждает, что Договаривающиеся Стороны не могут во имя борьбы против шпионажа и терроризма предпринимать любые действия, которые они считают подходящими»⁷⁰.

В отдельных ситуациях применение силы полицией может быть оправданно, например, в случае подавления беспорядков или задержания подозреваемого. Однако такие действия должны быть строго регламентированы. Одно из требований — законность: особенно важно, чтобы применимые в таких ситуациях законы были понятными.

Страсбургский суд указал, что «в административно-правовой базе [должны быть] определены те ограниченные обстоятельства, в которых работники правоохранительных органов могут применять силу и огнестрельное оружие... Служащие полиции [не должны] находиться в [правовом] вакууме при исполнении

⁷⁰ Дело «Класс и другие против Германии» (*Klass and Others v. Germany*), судебное постановление от 6 сентября 1978 г.

своих обязанностей, будь то в рамках подготовленной операции или спонтанного преследования подозрительного лица»⁷¹.

Еще одно требование — соразмерность применения силы, которое оправданно только в ситуациях крайней необходимости, и даже в этом случае сила должна применяться с максимальной сдержанностью. Планирование и контроль проводимых полицией операций должны осуществляться с учетом вышесказанного.

Однако поступающие ко мне заявления о жестокости полиции часто связаны с насилием, применяемым полицейскими против лиц, лишенных свободы: заключенных или задержанных (в ходе допросов).

Заключенные часто жалуются на то, что их избивают и пинают при переводе из одного места содержания под стражей в другое. За исключением крайних случаев самозащиты, работники государственных органов не должны применять физическое насилие в отношении лиц, уже находящихся под стражей.

Жестокое обращение во время допросов остается распространенным в чрезмерно большом количестве стран. Во время своих визитов я получал информацию о частоте таких злоупотреблений и требовал, чтобы власти предприняли решительные меры по пресечению этих противозаконных действий.

Страсбургский суд указал на существование правовых обязательств по проведению эффективного служебного расследования при получении аргументированных заявлений о подобных нарушениях. Любое расследование должно быть качественным, чтобы обеспечить выявление и преследование виновных лиц, а также независимым, прозрачным, оперативным и тщательным. Все случаи смерти во время содержания под стражей должны автоматически становиться предметом беспристрастной проверки.

Европейский комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) опубликовал рекомендации в отношении таких

⁷¹ Дело «Макарацис против Греции» (*Makaratzis v. Greece*), судебное постановление от 20 декабря 2004 г.

расследований и подчеркнул, что, наряду с выполнением других требований, необходимо обосновать причины непринятия действий по проведению расследования при получении аргументированных заявлений. Пренебрежение этим требованием может, по мнению ЕКПП, оказаться равнозначным нарушению Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Для того чтобы результаты служебного расследования заслуживали доверия, необходимо, чтобы лица, ведущие расследование, не состояли в каких-либо отношениях с работниками правоохранительных органов, причастных к данному делу.

В разных странах Европы существуют различные методы рассмотрения жалоб на действия полиции. Один из них заключается в привлечении к служебным расследованиям работников других полицейских участков. В некоторых странах в составе полиции имеются специализированные следственные отделы, осуществляющие надзор за действиями полиции, хотя они не всегда обладают необходимой степенью независимости.

Государства, стремящиеся наделить надзорные органы большей независимостью, поручили расследование жалоб на действия полиции судебным прокурорам, возглавляющим группы, которые специализируются на проверке таких дел. В иных случаях для выполнения этих функций назначаются омбудсмены полиции, ведущие правозащитную деятельность как широкого профиля, так и по конкретным направлениям. Еще один вариант — создание комиссии по рассмотрению жалоб с привлечением представителей гражданского общества.

Целью таких мер должно быть формирование системы, являющейся независимой и в то же время обладающей достаточными юридическими полномочиями для эффективного рассмотрения жалоб. Особый интерес представляет институт омбудсмена

полиции Северной Ирландии, сочетающий в себе независимость и широкие полномочия по расследованию дел⁷².

В ходе своего визита в Дублин я посетил аналогичное ведомство, созданное в Республике Ирландия — Комиссию омбудсмена Garda Síochána⁷³. Комиссия принимает жалобы от населения и стремится осуществлять независимый и эффективный надзор за действиями полиции. Это серьезная организация, в штате которой числится более 80 сотрудников, около половины из которых — специально обученные следователи, при этом многие были набраны за рубежом. Комиссия может являться посредником, способствующим примирению сторон, а в случае выявления нарушений со стороны полиции — рекомендовать принятие дисциплинарных мер или возбуждение уголовного дела.

Однако любая система рассмотрения жалоб, какой бы эффективной она ни была, позволяет бороться с нарушениями только после того, как они произошли. Еще одна задача, стоящая перед властями, — принять дополнительные меры по снижению вероятности нарушений — иными словами, содействовать созданию в полиции новой культуры ведения дел. Для этого необходимы четкие инструкции, регламентирующие действия полицейских и разработанные в соответствии с международными правозащитными принципами. Помочь в этом призван Европейский кодекс полицейской этики. Кроме того, чрезвычайно важно тщательное первоначальное и последующее обучение сотрудников полиции, направленное на информирование их о важности соблюдения в работе прав человека.

Формирование новой полицейской культуры требует честного и открытого обсуждения, с тем чтобы привить обществу доверие к полиции. Как указал Страсбургский суд в одном

⁷² См. также статью, посвященную опыту Северной Ирландии; функции омбудсмена полиции Северной Ирландии, обладающего беспрецедентной независимостью, перечислены на сайте данной организации: www.policeombudsman.org.

⁷³ www.gardaombudsman.ie

из своих недавних постановлений, «в демократическом государстве, где действует принцип верховенства права, общество имеет право быть информированным об использовании [полицией] ненадлежащих методов»⁷⁴.

Полицейские находятся на переднем рубеже охраны правопорядка и, осуществляя регулярное взаимодействие с населением, являются наиболее заметным элементом системы уголовной юстиции. Злоупотребление властью со стороны работников правоохранительных органов подрывает доверие общественности ко всей системе в целом. Для обеспечения высочайших профессиональных стандартов необходимо осуществлять регулярную проверку соблюдения принципов демократической подотчетности и ревизию систем разграничения полномочий, набора, обучения и дисциплинарной ответственности полицейских.

Сценарий «Бомба с часовым механизмом»

Пытки и иные виды жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения запрещены международным правом. Никаких исключений из этого правила не допускается — ни при каких обстоятельствах. Пытки стали невыносимы — или, по крайней мере, оправдать их стало невозможно — после того, как абсолютный запрет на применение пыток был включен в договоры ООН о правах человека, Женевские конвенции о гуманитарном праве и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Однако это великое достижение в области защиты прав человека и ликвидации варварства было перечеркнуто в ходе антитеррористических операций.

Несмотря на все усилия вынести пытки за рамки закона, их продолжают использовать в ужасающих масштабах, и подобные случаи имели место даже в последнее время. Борьба с пытками требует укрепления существующих защитных механизмов. Вместо этого необдуманные действия, предпринимаемые в ответ

⁷⁴ Дело «Воскейл против Нидерландов» (*Voskuil v. the Netherlands*), судебное постановление от 22 ноября 2007 г.

на террористические угрозы, поставили под сомнение само представление о недопустимости пыток.

Вновь стал использоваться коварный аргумент под названием «Бомба с часовым механизмом». Более того, он был принят всерьез некоторыми авторитетными лицами, в том числе и в США, где он применялся в период президентства Буша-младшего для оправдания одного из самых жестоких методов пыток — имитации утопления.

Это известный аргумент, построенный на основе гипотетического сценария, в котором полиция или службы безопасности могли бы спасти жизни людей, пытая террориста, знающего, где заложена бомба; таким образом была бы получена информация, необходимая для предотвращения взрыва. Цель данного аргумента — поставить под сомнение абсолютный запрет на пытки: если возможны случаи, когда применение пыток спасает жизни, как может запрещение пыток быть всеобщим и абсолютным? Подобные рассуждения могут на первый взгляд показаться логичными, но на самом деле они ошибочны и опасны.

Сам сценарий «Бомба с часовым механизмом» построен на серии допущений, и вероятность того, что все эти допущения будут осуществлены на практике, чрезвычайно низка. Для реализации сценария требуется, чтобы: а) захваченное лицо располагало необходимой информацией; б) полиция знала, что оно располагает такой информацией; в) пытки могли заставить обвиняемого говорить; г) никакая иная мера не могла заставить его говорить; д) захваченное лицо сказало правду; е) информация была передана своевременно и с достаточными подробностями для того, чтобы спасти людей; ж) не имелось никаких других возможностей своевременно получить эту информацию; и з) никакое другое действие не могло быть предпринято для нейтрализации угрозы.

Сценарий «Бомба с часовым механизмом», несомненно, был сконструирован с целью создания юридических оснований для введения исключений в абсолютный запрет на применение пыток — однако появление таких исключений будет

иметь тревожные последствия. Допустимость использования пыток станет оценочной характеристикой, вопросом целей и средств, который нужно будет решать в каждом конкретном случае. В результате мы вступим на скользкую дорожку оправдания таких мер, и применение пыток неизбежно будет распространяться.

Даже в сегодняшней Европе, несмотря на прямой и абсолютный запрет на применение пыток, предусмотренный национальным и международным правом, пытки применяются в значительном количестве случаев, в том числе до и во время допросов. Появление каких-либо сомнений в противозаконности пыток, вероятнее всего, приведет к их дальнейшему распространению. Вот почему инициативы администрации предыдущего президента США дать новое определение понятию «пытка» — инициативы, на которые Европа практически не отреагировала, — внушали такое беспокойство.

Необходимо дальнейшее подведение солидного фундамента под наложение юридического запрета на пытки. Каждое государство должно четко понимать, что по отношению к пыткам невозможна никакая иная политика, кроме политики «нулевой терпимости». Судебная система должна решительно реагировать на сообщения о случаях жестокого обращения, а любые показания, полученные в результате пыток во время допросов в полиции, должны быть признаны недопустимыми при проведении любых судебных или административных процедур.

Ни одно лицо не может быть депортировано в страны, в которых ему будут угрожать пытки. Старания преодолеть этот запрет с помощью механизма «дипломатических гарантий» неприемлемы. Государства, применяющие пытки, тем самым уже нарушают все международные правозащитные нормы. Нельзя полагаться на то, что эти страны сделают исключение в конкретном случае лишь на основании заключения ими двустороннего соглашения, не имеющего приоритетной юридической силы. Кроме того, контролировать выполнение таких обещаний очень

сложно. Ошибочно ставить под угрозу безопасность людей, основываясь на таких сомнительных заверениях.

Каждое государство должно разработать эффективную программу по предотвращению пыток. Полиция и службы безопасности должны получить инструкции о законных методах ведения допроса. Ключевыми критериями при найме работников правоохранительных органов должны быть их дисциплинированность и законопослушность; не соответствующих этим критериям служащих следует отправлять в отставку.

Необходимо обеспечить гарантии того, чтобы любое задержанное или арестованное лицо могло оперативно воспользоваться услугами адвоката, а также пройти объективный медицинский осмотр по прибытию в место содержания под стражей и после освобождения. Кроме того, необходимо внедрить эффективную систему постоянного и независимого наблюдения во всех местах лишения и ограничения свободы.

Для обеспечения эффективного наблюдения с целью предотвращения пыток был принят Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП). Одна из обязанностей государств, ратифицировавших протокол, заключается в создании независимого национального превентивного механизма для наблюдения за камерами предварительного заключения в полицейских участках, колониями и тюрьмами, психиатрическими больницами, центрами содержания под стражей беженцев и мигрантов, исправительными учреждениями для несовершеннолетних и прочими местами принудительного лишения и ограничения свободы⁷⁵.

Во многих европейских странах уже существуют системы инспекций таких мест со стороны представителей независимых органов. Ценность Протокола состоит в том, что он вносит ясность в полномочия местных, национальных и региональных органов и способствует их конструктивному сотрудни-

⁷⁵ По состоянию на июль 2010 г. Протокол был ратифицирован 27 государствами — членами Совета Европы, в то время как еще десять государств подписали его, но на тот момент не ратифицировали.

честву с подкомитетом ООН, учрежденным в рамках данного протокола.

Во Франции создан новый институт под названием Главный инспектор (*Contrôleur Général*). В Соединенном Королевстве эта обязанность возложена на несколько уже существовавших надзорных органов, которые теперь теснее сотрудничают друг с другом. В ряде других стран надзорные функции переданы парламентскому омбудсмену.

Вне зависимости от того, какая модель была выбрана, важно, чтобы этот орган был абсолютно независимым, а его представители обладали полномочиями посещать все без исключения места содержания под стражей без предварительного предупреждения администрации таких учреждений. Этот орган должен быть обеспечен персоналом и финансированием таким образом, чтобы гарантировать его независимость.

Однако создание национального механизма предотвращения попыток ни в коем случае не должно привести к такому результату, как ограничение доступа к местам содержания под стражей для представителей неправительственных организаций. Даже если национальные превентивные механизмы существуют, НПО продолжают играть ключевую роль в борьбе против жестокого обращения во всех местах лишения и ограничения свободы.

Окончательная отмена смертной казни

В настоящее время происходит постепенная отмена смертной казни. Многие страны прекратили применять эту жестокую, бесчеловечную и унижающую достоинство меру наказания. Около 95 государств приняли решение полностью исключить смертную казнь, девять — отменили ее за все преступления, кроме совершенных в исключительных случаях, а еще 35 государств сохранили это наказание, но за последние десять или более лет не казнили ни одного человека. Европа сейчас близка к тому, чтобы полностью отказаться от этой высшей меры на всей своей территории. Однако праздновать победу еще рано.

Смертная казнь по-прежнему применяется в самых населенных странах мира: Китае, Индии, Индонезии и США. Это означает, что большинство людей на планете проживает в государствах, где умерщвление до сих пор практикуется как мера наказания.

Если общественное мнение склоняется в поддержку смертной казни, ее отмена может стать для государства табу. При вступлении в Совет Европы Российская Федерация взяла на себя обязательство отказаться от применения смертной казни. На нее был введен мораторий, продленный решением Верховного суда РФ в 2009 г., однако Государственная дума, по-видимому, пока не готова отменить эту меру наказания законодательно. После чудовищного теракта, произошедшего в сентябре 2004 г. в школе в Беслане, раздались настойчивые требования приговорить к этой высшей мере единственного оставшегося в живых после захвата школы террориста. Однако российские судебные власти даже в этой исключительной ситуации остались верны принятому решению о моратории, и вместо смертной казни преступник был приговорен к пожизненному заключению.

Исследования общественного мнения в отношении смертной казни, как правило, показывают, что большая часть населения склоняется в пользу сохранения такой высшей меры наказания. Чаще всего это бывает после совершения жестокого, широко освещаемого прессой убийства. Однако результаты опросов общественно мнения нередко неоднозначны. Одно дело — спросить у респондента, какова его непосредственная реакция на жестокое преступление, а другое — попросить его выразить взвешенное мнение о том, насколько этична и оправдана легализация убийств, совершаемых государством.

Следует отметить, что в Европе широкой поддержки требований восстановить смертную казнь не наблюдалось. В случаях когда политики начинают выступать за возвращение этой меры наказания, такие заявления, как правило не встречают одобрения со стороны крупных политических партий.

Несмотря на имеющуюся тенденцию к отмене казни, важно регулярно возвращаться к этому вопросу и информировать общественность о существующих веских доводах против совершения убийства в качестве судебной меры наказания. Споры на эту тему будут регулярно разгораться и впредь, и крайне важно, чтобы новые поколения молодежи были осведомлены в этом вопросе.

Например, можно привести убедительные аргументы, доказывающие, что смертная казнь неэффективна. Она не имеет желаемого сдерживающего эффекта. Страны, сохранившие эту меру наказания, не могут похвастаться более низким уровнем преступности, а в странах, отказавшихся от смертной казни, преступность не возросла, а скорее даже снизилась.

С другой стороны, было доказано, что существует реальный риск казнить невиновного человека. Ни одна система правосудия не является непогрешимой; судьи — тоже люди, и они могут ошибаться. А когда осужденный казнен, исправлять ошибку слишком поздно. Известен ряд случаев, когда людей приговаривали к смертной казни, а затем благодаря новым методам ДНК-тестирования обнаруживались ошибки. Нет никаких гарантий, что это не повторится и в будущем.

Кроме того, была выявлена очевидная тенденция, в соответствии с которой к высшей мере наказания чаще приговариваются люди с низким уровнем доходов и представители различных меньшинств. Вероятность того, что к смертной казни приговорят представителей привилегированных слоев населения, гораздо ниже, чем вероятность, что казнены будут преступники, совершившие то же самое преступление, но принадлежащие к другим общественным группам. Наибольшему риску подвержены люди, по той или иной причине отнесенные к маргиналам (вследствие их принадлежности к какому-либо меньшинству, их цвета кожи, религиозных предпочтений, экономического положения и т. д.), поскольку они подвергаются дискриминации при осуществлении всех судебных процедур, в том числе и при вынесении приговора о смертной казни.

Данные аргументы действительно имеют вес. Однако недостаточно сослаться на беспокойство по поводу эффективности предотвращения преступлений, возможности юридических ошибок или дискриминации. Смертная казнь напрямую связана с нарушением прав человека.

Всеобщая декларация прав человека гласит, что никто не может быть подвергнут пыткам или жестокому, бесчеловечному и унижающему достоинство обращению или наказанию. Известны попытки найти средства исполнения смертной казни, не причиняющие сильной боли, для того чтобы сделать эту процедуру более «гуманной». Эти попытки потерпели неудачу: недавно наблюдались случаи продолжительных мучений во время казни на электрическом стуле или после введения осужденному смертельной инъекции. Даже если бы эту физическую боль можно было предотвратить, как избежать душевных страданий, испытываемых человеком, ожидающим казни? Смертная казнь — жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство наказание, и всегда будет оставаться таковым.

Однако самый убедительный довод против смертной казни, приводимый правозащитниками, заключается в том, что она является нарушением права человека на жизнь. Узаконенное государством убийство — это воистину абсолютное отрицание прав человека. Вот почему так важно, чтобы мы продолжали бороться за отмену смертной казни.

Совет Европы находится на переднем фронте этих усилий. Все государства — члены Совета Европы ратифицировали Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни в мирное время, а большинство государств согласилось соблюдать положения Протокола № 13 относительно отмены смертной казни при любых обстоятельствах (в том числе и в военное время). Остальным государствам следует также присоединиться к этой набирающей силу позиции⁷⁶.

⁷⁶ Азербайджан и Российская Федерация не подписали и не ратифицировали Протокол № 13; Армения, Латвия и Польша подписали его, но

Необходимо также разъяснить Беларуси, что она может рассчитывать на получение членства в Совете Европы или статуса наблюдателя в этой организации только после отмены на ее территории смертной казни. Правительствам США и Японии следует напомнить, что статус наблюдателей этих государств находится под вопросом по причине их позиции в отношении смертной казни.

Вместе с тем следует продолжать успешные дипломатические инициативы, предпринятые в рамках работы ООН. В 2007 г. уверенным большинством голосов в Генеральной Ассамблее ООН была принята резолюция, рекомендуемая введение моратория на применение смертной казни во всем мире. В 2008 г. была одобрена аналогичная резолюция, в которой также подчеркивается, что «в целях отмены смертной казни» необходимо ввести мораторий на приведение в исполнение смертных приговоров⁷⁷.

Наша позиция по вопросу о применении смертной казни показывает, какое общество мы хотим построить и в каком обществе мы хотим жить. Когда государство убивает человека в рамках отправления правосудия, оно тем самым дает понять, что узаконивает крайние формы насилия. Я убежден, что в результате применения смертной казни общество становится более жестоким. Любая казнь исполняется по принципу «око за око, зуб за зуб». Цивилизованное общество должно признать ошибочность мнения о том, что для демонстрации противоправности убийства государство само вправе убить человека.

не ратифицировали; остальные 42 государства — члена Совета Европы ратифицировали Протокол.

⁷⁷ В ходе голосования в Генеральной Ассамблее в 2007 г. (A/62/PV.76) 104 члена подали голоса «за», 54 — «против» и 29 воздержались; в 2008 г. (A/63/PV.7) 106 членов подали голоса «за», 46 — «против» и 34 воздержались. Текст резолюций доступен на сайте: www.un.org (пройдите по ссылке «Резолюции»).

Коррупция подрывает правосудие

В ряде европейских стран существует распространенное мнение о том, что судебная система коррумпирована и что суды, как правило, принимают решения в пользу тех, у кого есть деньги и связи. Такое представление иногда может быть преувеличенным, но его следует воспринимать всерьез. Ни одна система правосудия не может оставаться эффективной, если ей не доверяют. Есть и свидетельства того, что во многих случаях подозрения населения вполне оправданны.

В государствах — членах Совета Европы часто раздаются жалобы на коррупцию, распространенную среди служащих судебной системы, полиции и исправительных учреждений. Подобные обвинения могут быть необоснованны, и во многих случаях их трудно проверить. Однако мне стало ясно, что в нескольких странах Европы коррумпированность судебной системы представляет собой реальную проблему. Я убежден, что речь здесь идет не просто о восприятии.

При составлении докладов о своих официальных поездках я поднял этот вопрос и порекомендовал принятие решительных мер. Один из примеров тому — мой доклад, посвященный Албании. Правительство этой страны придало большое значение решению этой проблемы, однако я все равно был вынужден прийти к выводу, что «необходимо принять более эффективные и действенные меры по борьбе с коррупцией в судебной системе для того, чтобы восстановить доверие к ней со стороны общественности и обеспечить справедливость судебных разбирательств и проведение надлежащих процедур»⁷⁸.

В докладе, посвященном Азербайджану, я также признаю, что государством был принят ряд правовых и иных мер в целях искоренения коррупции. Однако в некоторых случаях отправлению правосудия по-прежнему препятствуют корыстные интересы. Я пришел к заключению, что проблемы коррупции

⁷⁸ Доклад Комиссара по правам человека о визите в Албанию, 27 октября — 2 ноября 2007 г., CommDH(2008)8.

и зависимости от исполнительной власти по-прежнему подрывают правосудие в Азербайджане, «как и во многих странах, осуществляющих быстрый переход от прежней системы [к новой демократической]»⁷⁹.

Коррупция в судебной системе зачастую сопровождается политическим вмешательством. Вместо того чтобы обеспечить независимость судов, министры и другие ведущие политики оказывают давление на прокуроров и судей. Иногда такую практику называют «телефонным правом». Удар по правосудию в результате применения подобных методов становится еще сильнее в странах, где имеются тесные связи между ведущими политиками и представителями бизнеса. В этих случаях верх над правосудием берет алчность.

Коррупция угрожает правам человека, и особенно правам бедных. Труд сотрудников полиции зачастую плохо оплачивается, и некоторые из них пытаются увеличить свой доход, вымогая взятки; в результате люди, не имеющие возможности дать взятку, терпят плохое обращение. Я встречался с заключенными, которых не могли навестить родственники, будучи не в состоянии внести неофициальный «взнос» за посещение.

Возникают и случаи подкупа судебных чиновников — либо путем передачи денег «в конверте», либо с помощью других, менее очевидных благ: например, обещаний карьерного роста. Это одно из наглядных объяснений того, почему одни судебные процессы чрезмерно затягиваются, в то время как другие — ускоряются.

Необходимо принятие комплексной программы, направленной на искоренение коррупции на всех уровнях и во всех государственных учреждениях. Кроме того, существует необходимость эффективно реагировать на применение коррупционной практики в частном бизнесе, поскольку такая практика нередко проникает и в государственный сектор.

Требуется четкое законодательство, предусматривающее уголовную ответственность за коррупционные действия. Однако

⁷⁹ Доклад Комиссара по правам человека о визите в Азербайджан, 3—7 сентября 2007 г., CommDH(2008)2.

при помощи такого законодательства нельзя разрешить все проблемы, затрагивающие различные аспекты данной сферы. Чрезвычайно сложно выявить уголовный состав некоторых видов коррупции, таких как кумовство и политический фаворитизм. В этом контексте следует оценивать и проблемы, связанные с «конфликтами интересов». Иными словами, нужны более четкие нормы и эффективные механизмы, обеспечивающие исполнение этих норм.

Крайне важно наличие четко прописанных процедур, связанных с наймом, продвижением по службе и пребыванием в должности судей и прокуроров. Эти процедуры должны обеспечивать независимость судебной системы от партийной политики. Как я указывал в своем докладе, посвященном Украине⁸⁰, процедура назначения судей должна быть прозрачной, справедливой и основанной на их профессиональных качествах. Требования к неподкупности судей должны быть четко обозначены на ранней стадии найма и входить в программу первоначального и последующего обучения всех судей.

Труд судей должен адекватно оплачиваться для того, чтобы соблазн брать взятки был для них минимальным. Однако повышение зарплаты — лишь один из методов борьбы с коррупцией, и он не всегда эффективен: иногда алчность растет одновременно с доходами.

Повышению неподкупности и подотчетности представителей судебной системы может способствовать кодекс профессиональной этики. Следует принять нормы, регламентирующие поведение судей на службе, деятельность вне службы и вознаграждение их труда. Необходимо создать независимые дисциплинарные механизмы для работы с жалобами на действия судебных чиновников. Такие механизмы должны обеспечивать получение и рассмотрение жалоб и защиту заявителей от возмездия, а также предусматривать действенные санкции.

⁸⁰ Доклад Комиссара по правам человека о визите в Украину, 10—17 декабря 2006 г., CommDH(2007)15.

Опыт показывает, что в механизмах рассмотрения жалоб на действия представителей судебной системы не должны быть задействованы политики. Вместо этого работа таких механизмов должна осуществляться при помощи создания специального независимого органа в составе самой судебной системы. Естественно, оказание какого-либо давления (в том числе и со стороны коллег) абсолютно недопустимо, а обвинения в коррупции подлежат расследованию в соответствии с тщательно проработанными и справедливыми процедурами.

Полезные рекомендации были предложены Группой государств против коррупции (ГРЕКО) — организацией, учрежденной Советом Европы для борьбы со взяточничеством, злоупотреблением должностными полномочиями и коррупционной практикой в бизнесе. ГРЕКО разработала систему регулярной проверки антикоррупционных мер, принимаемых входящими в нее государствами, а публикуемые этой организацией доклады способствовали проведению важных реформ на национальном уровне⁸¹.

Имеющие обязательную юридическую силу нормы в отношении мер по борьбе с коррупцией зафиксированы в двух важных международных договорах, которые должны побуждать государства к действию: Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Эти документы были приняты Советом Европы и вступили в силу соответственно в 2002 и 2003 гг.⁸² Кроме того, в 2005 г. вступила в силу Конвенция ООН против коррупции.

Данные договоры подчеркивают необходимость защиты лиц, добросовестно сообщающих о своих подозрениях, касающихся

⁸¹ В мае 1998 г. Комитет министров одобрил создание Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в форме расширенного частичного соглашения, а 1 мая 1999 г. ГРЕКО была учреждена 17 членами-основателями.

⁸² Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, вступивший в силу в 2005 г., дополняет положения Конвенции, направленные на защиту судебной системы от коррупции.

коррупции. Такие «информаторы» часто становятся жертвами возмездия — в виде увольнения или еще более суровой меры. Это в свою очередь может запугать и заставить замолчать остальных. Люди, стремящиеся к распространению этичного поведения, должны быть защищены от явных санкций, а также от более скрытых форм возмездия, например, от отказа в продвижении по службе или социального ostracизма.

Зачастую скандалы, связанные с дефектами судебной системы и коррупцией, разоблачаются средствами массовой информации, и в этой связи ключевое значение имеет свобода выражения мнения. Это одна из причин, по которым крайне важно поощрять свободу и разнообразие средств массовой информации и защищать политическую независимость государственных СМИ. Европейский суд по правам человека признал, что пресса — один из инструментов, позволяющих политикам и общественности убедиться в том, что судьи исполняют свои обязанности способами, соответствующими вверенным им задачам⁸³ (более подробно вопросы, связанные со СМИ, обсуждаются в других статьях).

Законодательство в сфере свободы информации должно также способствовать транспарентности органов власти. В целом общественность должна иметь доступ ко всей информации, с которой от ее имени работают чиновники. Конфиденциальность необходима, — например, для защиты секретных и персональных данных, — однако она должна соблюдаться лишь в исключительных случаях и быть обоснованной. В Европе в настоящее время достигнуты определенные успехи, но принципы прозрачности по-прежнему соблюдаются далеко не везде.

Правительства обязаны обеспечить для общественности эффективный доступ к информации. Как подчеркнул Европейский суд по правам человека, общественность должна располагать информацией о функционировании судебной системы, учитывая ту ключевую роль, которую этот институт играет

⁸³ Дело «Прагер и Обершлик против Австрии» (*Prager and Oberschlick v. Austria*), судебное постановление от 26 апреля 1995 г.

в любом демократическом обществе: «Суды, как и все остальные государственные учреждения, не обладают иммунитетом от критики и контроля»⁸⁴.

При составлении доклада по итогам визита в Украину мне пришлось подчеркнуть важность такой прозрачности: «За исключением постановлений судов самой высшей инстанции, публикуется лишь незначительная часть судебных решений. Точные и надежные данные имеются лишь в единичных случаях».

Особенно важная роль в борьбе с коррупцией принадлежит членам парламентов — как в рамках их сферы деятельности, так и в системе правосудия в целом. Они должны сами служить образцами этичного поведения и открыто декларировать информацию о своих доходах и имеющейся у них недвижимости, а также о деятельности, которую они ведут, своих связях и интересах. Более того, они должны выступать в качестве наблюдателей, проверяющих членов правительства на предмет коррумпированности. Парламентарии занимают достаточно высокое положение, чтобы иметь возможность поднимать такие вопросы, которые было бы трудно затронуть остальным. Народные избранники должны обеспечить наличие и успешное функционирование строгого надзорного законодательства и соответствующих процедур.

Важную роль в противодействии коррупции стали играть и некоторые неправительственные организации. На международном уровне серьезный вклад в это дело внесла базирующаяся в Берлине организация «Трансперенси Интернешнл», которой, помимо прочего, удалось убедить Всемирный банк в необходимости наращивания усилий в борьбе с данной проблемой. «Трансперенси Интернешнл» имеет подразделения во многих странах. Существуют и другие организации, разоблачающие нарушения и пропагандирующие необходимость реформ по противодействию коррупции.

⁸⁴ Дело «Скалка против Польши» (*Skalka v. Poland*), судебное постановление от 27 мая 2003 г.

В некоторых странах институты омбудсменов и иные независимые национальные правозащитные организации ведут активную работу по борьбе с ненадлежащим политическим давлением и другими коррупционными методами, подрывающими судебную систему. В Грузии и Армении государственные защитники указывали на то, что в коррумпированном обществе наиболее уязвимыми являются бедные и нуждающиеся люди: будучи не в состоянии давать взятки, они хотят получить бесплатную юридическую помощь, и им нужны доказательства того, что никто не может стоять выше закона.

Мы все нуждаемся в справедливой, беспристрастной и свободной от коррупции судебной системе, в которой все равны перед законом.

Независимость судей

Страны Центральной и Восточной Европы стоят перед задачей перехода от системы, в которой судьи обслуживали политические интересы правящего режима, к системе, основанной на верховенстве права. Определенные успехи уже были достигнуты, однако в некоторых странах, которые я посетил, независимость судей по-прежнему не является полной. Суды продолжают сталкиваться с политическим и экономическим давлением.

Необходимо принять меры для борьбы с этой проблемой. Лица, пытающиеся каким-либо образом воздействовать на судей, должны быть подвергнуты наказанию в соответствии с законом. Из-за коррупционных действий одного судьи может быть очернена вся система правосудия в целом.

Политическое вмешательство и коррупция подрывают доверие ко всей судебной системе и ставят под угрозу право на справедливое рассмотрение дела в суде, предусмотренное Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод: «Каждый имеет право... на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом» (статья 6, § 1). Поэтому с данными

проблемами необходимо бороться в первоочередном порядке и систематически.

Независимость и порядочность представителей судебной системы являются основными элементами верховенства права. Для этого необходима правовая защита: большинство европейских стран отразило в своих конституциях принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную.

Независимость судебной власти должна быть подкреплена принятием ряда мер, в частности:

- следует создать систему назначения судей, которая была бы защищена от незаконного контроля со стороны политических партий и иных организаций; ни правительство, ни его аппарат не должны назначать судей;
- судьи не должны опасаться увольнения в результате принятия непопулярных решений. Неотъемлемым условием независимости является гарантия пребывания в должности до достижения возраста обязательного ухода в отставку или окончания фиксированного срока пребывания на этом посту;
- во избежание нарушений дисциплинарные взыскания, применяемые к судьям, должны быть регламентированы четкими правилами и процедурами, осуществляемыми внутри судебной системы и огражденными от политического давления;
- труд судей должен достойно оплачиваться, и они должны получать достаточную пенсию в соответствии со своими должностными обязанностями.

Доверие к судебной системе зависит и от действий самих судей. Поэтому они должны принимать решения по разбираемым делам объективно, на основании фактов и в соответствии с законом. Судьи должны пользоваться доверием всего общества, и это предполагает беспристрастность при вынесении судебных решений.

В этой связи со стороны судей и судов не должно быть ангажированности, и если любая сторона разбирательства имеет

обоснованные сомнения в непредвзятости судей, следует принять соответствующие меры. Правосудие должно быть справедливым; более того, все должны видеть, что оно справедливо. Для того чтобы оно действительно было таковым и не вызывало сомнений по этому поводу, необходимо обеспечить следующее:

- ни одна из непосредственно вовлеченных в разбирательство сторон не должна влиять на распределение дел между судьями;
- дела не должны изыматься из производства судей без объективных причин;
- решения судей должны подлежать пересмотру исключительно в рамках принятых процедур обжалования.

Для защиты репутации судебной системы следует обеспечить подлинную компетентность ее работников. Судьи должны иметь соответствующий уровень квалификации, быть честными и профессиональными. Во всех странах необходимо проводить непрерывное обучение судей. Остальные факторы обеспечения судебной компетентности включают в себя следующее:

- решения о назначении судей и их продвижении по службе должны быть основаны на объективных критериях, таких как их заслуги, квалификация, честность и эффективность работы;
- при назначении судей не должно быть дискриминации ни по каким признакам. Напротив, важно чтобы состав суда отражал многообразие общества (например, в том что касается половой или этнической принадлежности), и это должно рассматриваться как фактор, способствующий росту компетентности судей;
- следует организовать обучение судей в сфере судебной практики, применяемой Европейским судом по правам человека, чтобы способствовать, насколько это возможно, урегулированию споров на национальном уровне.

Кроме того, судебная система должна функционировать эффективно: в Страсбургский суд поступает огромное количество жалоб в связи с чрезмерно затянутыми судебными

разбирательствами на национальном уровне (см. следующую статью). Для эффективной работы судебной системы необходимы:

- соответствующие условия труда, в том числе назначение достаточного количества судей; и
- предоставление необходимого обслуживающего персонала и оборудования.

Судьи должны также иметь возможность осуществлять свои функции, не опасаясь последствий своих решений. Их безопасность должна быть гарантирована посредством размещения охранников в помещениях суда, а в случае необходимости — путем привлечения полиции.

Все государства — члены Совета Европы должны осуществлять регулярную проверку своих судебных систем для того, чтобы обеспечить их независимость, беспристрастность, компетентность и эффективность.

Затягивание судебных разбирательств

Судебные процедуры, принятые в Европе, несовершенны. К сожалению, чрезмерное затягивание судебных разбирательств — реальность во многих странах. Несмотря на всеобщее признание того факта, что «задержка правосудия есть отказ в справедливости», на национальном уровне предпринимается недостаточно усилий для того, чтобы судопроизводство завершалось в разумное время. Нам известно об этом, поскольку в Европейский суд по правам человека поступает огромное количество жалоб из многих стран.

Необоснованное затягивание судебных разбирательств является нарушением Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гласит, что «Каждый имеет право... на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок» (статья 6, § 1). Данное положение применимо как к гражданским, так и к уголовным судам, а также к дисциплинарным и административным разбирательствам.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что каждый задержанный или

заключенный под стражу незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока (статья 5, § 3).

Комитет министров Совета Европы указал в ряде резолюций, что чрезмерная задержка при отправлении правосудия представляет собой угрозу для правового общества, не говоря уже о проблемах, создаваемых такой задержкой для непосредственных участников судебного разбирательства.

Чрезмерные задержки в судопроизводстве подрывают доверие к судебной системе в целом. Если общественность теряет веру в способность государства своевременно отправлять правосудие, то само понятие правосудия становится иллюзией.

Для обеспечения юридической определенности необходимо, чтобы споры могли быть урегулированы, а возможность мирного сосуществования — восстановлена. Поэтому лица, обращающиеся в суд, должны иметь возможность планировать, к какому сроку, скорее всего, закончатся судебные разбирательства. Непредсказуемость порождает чувство разочарования и беспомощности.

Чрезмерные задержки также могут иметь негативные последствия для сторон судебного процесса — как для стороны обвинения или истца, так и для стороны защиты или ответчика:

- с течением времени доказательства пропадают, и необходимо собирать новую доказательную базу, что может представлять практические и финансовые трудности;
- свидетельские показания могут стать менее надежными, поскольку свидетели могут забыть относящиеся к делу события, к ним может быть утрачено доверие или они могут сменить место жительства;
- возрастают судебные издержки.

Продолжительные судебные разбирательства могут также привести к нарушению других прав человека. Например, в случаях, когда решаются споры об опекуновстве (попечительстве) и о родительских правах, затягивание дела может иметь вредные

и даже необратимые последствия для одной или нескольких сторон.

Разумеется, некоторые случаи требуют длительного рассмотрения: например, это сложные (с юридической или фактической точки зрения) процессы или дела, рассматриваемые несколькими инстанциями. Тем не менее, длительные периоды бездействия со стороны суда должны подлежать тщательной проверке и обоснованию⁸⁵.

Наличие эффективных средств защиты, обеспечиваемых национальным органом власти, особенно важно в тех делах, в отношении которых имели место жалобы на чрезмерное затягивание судебных разбирательств. Это подчеркивалось и Страсбургским судом. Национальные органы власти, в отличие от Европейского суда по правам человека, имеют больше возможностей для осуществления оперативных действий по ускорению незаконченных судебных разбирательств или предоставлению компенсаций⁸⁶.

Принятое Европейским судом по правам человека постановление побудило государства, входящие в Совет Европы, к разработке нескольких инициатив по предоставлению эффективных средств правовой защиты. Принятые на национальном уровне решения позволили выявить нарушения и обеспечить адекватную компенсацию ущерба. Были введены меры по ускорению судебных разбирательств и выплате материального возмещения.

Применение средств правовой защиты при затягивании судебных разбирательств является первым шагом на пути

⁸⁵ В декабре 2006 г. Европейская комиссия по эффективности правосудия опубликовала два доклада по данной проблеме: «Продолжительность судебных разбирательств в государствах — членах Совета Европы на основании прецедентного права Европейского суда о правах человека» (*Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*) и «Управление временем в судебных системах: исследование в Северной Европе» (*Time management of justice systems: a northern Europe study*).

⁸⁶ Дело «Кудла против Польши» (*Kudla v. Poland*), судебное постановление 26 октября 2000 г.

к решению проблемы, однако следует предпринять дополнительные меры и для борьбы с ее причинами. Для этого необходима совокупность действий: совершенствование процедур делопроизводства, повышение качества обучения судей, введение взысканий за несвоевременное предоставление документов или доказательств, установление жестких сроков и набор профессиональных кадров (судей, секретарей суда, помощников и т. д.). В деле обеспечения верховенства права компромиссы недопустимы.

Исполнение судебных решений

В ряде европейских стран судебные решения нередко исполняются не в полном объеме и после длительных задержек, а иногда не исполняются вовсе. Это одна из самых распространенных и серьезных проблем, выявленных Европейским судом по правам человека. Нарушения при исполнении окончательных судебных решений должны рассматриваться как неспособность обеспечить верховенство права.

Неисполнение судебных решений является нарушением права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Страсбургский суд указал на то, что «право обращения в суд... стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось недействующим к ущербу для одной из сторон»⁸⁷.

Суд также отметил, что государства — члены Совета Европы, ратифицировав Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, обязались уважать принцип верховенства права. Неисполнение судебных решений несовместимо с этим принципом. В тех случаях, когда административные органы власти затягивают исполнение решения, отказываются или

⁸⁷ Дело «Хорнсби против Греции» (*Hornsby v. Greece*), судебное постановление от 19 марта 1997 г.

не могут его исполнить, это подрывает гарантии, предусмотренные статьей 6 Конвенции.

Каждое судебное постановление должно быть исполнено, в том числе и постановление, вынесенное в отношении государственных органов власти. Этот принцип крайне важен. Поэтому особенное беспокойство вызывают случаи, когда даже высокопоставленные политики под различными предлогами игнорируют судебные решения или делают публичные заявления, в которых звучит неуважение к судебной системе.

Подобная неадекватная реакция на принятые на национальном уровне решения судов представляет собой структурную проблему, требующую приоритетного внимания со стороны национальных органов власти ряда европейских стран.

Неисполнение судебных постановлений может нанести ущерб большому количеству людей, и в особенности уязвимым группам населения. Когда органы государственной власти игнорируют судебные решения, требующие, к примеру, выплаты социальных пособий (таких как пенсии или пособия на детей), это может привести к крайне отрицательным финансовым и иным последствиям для многих семей. Обращение в суд часто воспринимается как мера, к которой прибегают лишь в крайнем случае. Вера людей в то, что закон восторжествует, будет поколеблена, если, добившись положительных решений суда, они увидят, что эти решения игнорируются при каждом удобном случае.

Огромное количество жалоб, поступающих в Страсбургский суд, касается неисполнения судебных решений, принятых на национальном уровне, и Суд выявил многочисленные нарушения в этой области. Суд указал на то, что ни запутанность национальных процедур исполнения судебных решений, ни сложное устройство государственной бюджетной системы не избавляют государство от обязанности гарантировать каждому право на исполнение имеющего обязательную силу судебного решения в разумный срок. Кроме того, органы государственной власти не могут ссылаться на нехватку финансирования

или иных ресурсов в качестве предложения для непогашения долга в нарушение постановления суда.

На системные проблемы, связанные с неисполнением судебных решений, обратили внимание несколько организаций в составе Совета Европы. Контроль исполнения решений Европейского суда по правам человека осуществляет Парламентская ассамблея, специализированные структуры, такие как Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП), и Комитет министров.

В состав Совета Европы входит специальный департамент, помогающий Комитету министров осуществлять надзор за исполнением решений Европейского суда по правам человека. Данный департамент также организует совещания для обсуждения проблем в связи с затягиванием или бездействием при исполнении судебных решений, принимаемых на национальном уровне.

В ходе данных обсуждений были сделаны выводы о необходимости разработки нормативно-правовой базы, обеспечивающей исполнение судебных решений:

- требуются четкие процедуры, выработанные с учетом бюджетных возможностей государства и способствующие соблюдению условия о быстром и надлежащем исполнении постановлений суда;
- следует создать эффективную и независимую службу судебных приставов;
- необходимо расширить подотчетность государственных чиновников, отвечающих за исполнение судебных постановлений на национальном уровне, как путем повышения их личной ответственности, так и за счет усиления контроля;
- требуются эффективные национальные средства правовой защиты для ускорения процедуры исполнения судебных постановлений; кроме того, должна предоставляться компенсация за их неисполнение.

Это последнее требование (компенсация) является крайне важным. В своем первом постановлении по этому вопросу (дело

«Бурдов против России» (*Burdov v. Russia*) (№ 2), постановление от 15 января 2009 г.) Страсбургский суд дополнительно уточнил требования к мерам, направленным на проверку эффективности превентивных и компенсационных средств правовой защиты, и критерии оценки этих мер в целях обеспечения необходимой и достаточной компенсации ущерба на национальном уровне.

Несколько стран приняли ряд мер, таких как разработка планов действий и национальных стратегий, реформирование службы судебных приставов, введение законов, предусматривающих средства правовой защиты, и создание новых систем исполнения судебных решений.

Однако очевидно, что для обеспечения эффективности этих шагов необходима большая информированность всех заинтересованных сторон. В этой связи чрезвычайно важно налаживание обмена опытом между соответствующими странами и специализированными органами Совета Европы.

Усилия по повышению эффективности судебной системы требуют распространения информации и принятия мер основными уполномоченными лицами на национальном уровне. Члены парламента должны настаивать на быстром проведении необходимых правовых реформ. Независимые органы государственной власти, например, омбудсмены, должны играть важную роль в процессе наблюдения за успешностью реформ: омбудсмены могут информировать граждан о новых законах, регламентирующих национальные средства правовой защиты в случаях неисполнения решений суда, а также оказывать давление на власти во исполнение законодательства.

На кону находится доверие к судебной системе. Недостаточно осуществить реформу законодательства, повысить финансирование судов, или призвать граждан к решению споров в судебном порядке. Члены общества, возложившие надежды на судебную систему, должны добиваться в суде удовлетворения — и не только в теории, но и на практике. Полное и незамедлительное исполнение судебных решений — один из отличительных признаков демократического общества.

Условия содержания в исправительных учреждениях

В ряде европейских стран осужденные содержатся в исправительных учреждениях в ужасных условиях. В некоторых случаях обращение с заключенными является бесчеловечным и унижающим их достоинство. Это неприемлемо: заключенные имеют те же права человека.

Основная цель тюремного заключения — наказать преступника и предотвратить дальнейшие преступления. Сопутствующая цель — обеспечить реабилитацию и реинтеграцию заключенных в общество после освобождения. На этих допущениях основаны принятые международные и европейские нормы.

В Европейских тюремных правилах, утвержденных Советом Европы, признается, что осужденные теряют право на свободу. Однако они не теряют всех остальных своих прав. Тюремные правила также требуют, чтобы содержание заключенных в исправительных учреждениях было организовано таким образом, чтобы облегчить реинтеграцию осужденных в общество по окончании заключения. На практике эти правила должным образом не соблюдаются, что объясняет столь высокий уровень рецидивов и большое число случаев, когда заключенные после освобождения возвращаются на преступный путь.

Практически в каждой европейской стране колонии, тюрьмы, места ограничения свободы и предварительного заключения переполнены. В некоторых странах в этих учреждениях находится вдвое больше заключенных, чем было предусмотрено при строительстве. Требования, определенные Европейским комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) и предусматривающие норму площади в 4 м² на заключенного в камерах совместного заключения и спальнях помещениях и 7 м² в камерах одиночного заключения, часто не соблюдаются. В некоторых камерах заключенным приходится спать посменно.

Переполненность мест лишения свободы означает, что заключенные не имеют никакой возможности уединиться — даже

при использовании туалета. Такие условия приводят к возникновению напряженности и выливаются в сопровождающиеся насилием конфликты как между сокамерниками, так и между заключенными и персоналом. ЕКПП в нескольких случаях приходил к выводу, что переполненность исправительных учреждений создает бесчеловечные и унижающие достоинство условия. Хотя в идеале следовало бы заниматься творческим поиском альтернатив тюремному заключению (особенно мер наказания за менее серьезные преступления), некоторые страны решают проблему переполненности путем строительства новых мест лишения свободы.

Иногда необходимо введение специальных мер безопасности для того, чтобы предотвратить сговор и совершение новых преступлений некоторыми заключенными. Власти также должны иметь возможность предотвратить произвол, творимый заключенными в колониях и тюрьмах. Однако любые ограничения должны соотноситься с той законной целью, ради которой они были введены. Дисциплинарные процедуры для борьбы с насилием и другими видами нарушений со стороны заключенных должны проводиться с соблюдением принципов справедливости и беспристрастности, а также предусматривать возможность обжалования. Некоторые штрафные изоляторы, которые я видел в ходе своих визитов, абсолютно непригодны для заключения в них людей. Серьезный ущерб может нанести одиночное заключение, особенно в течение длительных промежутков времени.

Европейские тюремные правила гласят, что нехватка ресурсов не может оправдать условия, нарушающие права заключенных.

Лишение человека свободы влечет за собой моральное обязательство проявлять об этом человеке заботу. Власти должны обращать особое внимание на условия содержания заключенных в исправительных учреждениях, например:

- заключенные должны иметь надлежащий доступ к медицинским услугам. Во многих странах заключенные страдают от туберкулеза, гепатита и ВИЧ, а нередко и от наркотической зависимости. Слишком малое количество колоний и тюрем

обеспечивает лечение или поддержку в подобных случаях. Многие заключенные имеют низкий уровень образования, а некоторые из них безграмотны; образование и обучение повышают их шансы на реинтеграцию в общество после освобождения;

- выполнение работ в исправительном учреждении должно рассматриваться как положительный аспект тюремного заключения; в повседневной жизни заключенных должны сочетаться труд и отдых;
- пребывание в колонии или тюрьме будет для заключенных исключительно отрицательным опытом, если условия труда тюремного персонала, часто находящегося под огромным давлением, будут тяжелыми. Нередко считается, что работа в пенитенциарной системе является малопрестижной и низкооплачиваемой. Работников исправительных учреждений должно быть достаточно, их труд должен достойно оплачиваться, они должны обладать необходимой квалификацией и быть надлежащим образом обучены.

Поскольку исправительные учреждения по своей природе являются закрытыми, их должны регулярно посещать представители действительно независимой организации, обладающие полномочиями заходить во все помещения и разговаривать с каждым заключенным наедине.

Огромный вклад в улучшение условий в местах содержания под стражей внес ЕКПП путем организации миссий и предоставления консультаций. Еще одна международная организация, добившаяся больших успехов в этом отношении, — Международный комитет красного креста, осуществляющий регулярные визиты в колонии и тюрьмы.

Однако в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания данные усилия должны дополняться созданием эффективных национальных надзорных систем. Соответствующие полно-

мочия могут быть делегированы институту омбудсменов или аналогичному независимому органу.

В нескольких европейских странах были созданы специальные надзорные группы, пользующиеся активной поддержкой со стороны неправительственных организаций и привлекающие в свой состав их представителей. Это повысило эффективность инспекционных систем, а также придало им бóльшую независимость.

Пожизненное лишение свободы

В Европе наблюдается рост количества приговоров к пожизненному лишению свободы. Так, в настоящее время в Соединенном Королевстве с целью обеспечения общественной безопасности каждый шестой заключенный приговорен к пожизненному лишению свободы или лишению свободы на неопределенный срок. Многие из приговоренных не имеют возможности когда-либо выйти на свободу: фактически, они получили «пожизненный срок».

Такая тенденция к вынесению приговоров о пожизненном заключении является ответной реакцией на увеличение количества тяжких преступлений и рост организованной преступности. Однако другая возможная причина — мнение о том, что политики должны продемонстрировать решительность и отреагировать на призывы общественности ужесточить наказания. Тем не менее, необходимость пожизненного лишения свободы должна быть поставлена под сомнение. Действительно ли оно нужно? Гуманно ли оно? Не нарушает ли оно принятых правозащитных норм?

Во время посещения государств — членов Совета Европы я встречался в нескольких тюрьмах с приговоренными к пожизненному лишению свободы. Многие из них находятся в тяжелом положении. Администрация слишком часто содержит их в условиях особого режима, обращаясь с ними как с особо опасными преступниками и изолируя от внешнего мира и от других заключенных. Надзирателям также тяжело взаимодействовать

с осужденными, у которых нет стимула демонстрировать хорошее поведение.

Следует провести разграничение между длительностью срока лишения свободы и уровнем ограничений, которые необходимо ввести для обеспечения безопасности. Пожизненно осужденные не обязательно являются более опасными, чем остальные, и поэтому их не следует автоматически переводить на самый строгий режим. В каждом отдельном случае следует оценивать, какую опасность представляет конкретный заключенный для самого себя и для окружающих.

Данный вопрос был рассмотрен в принятой Комитетом министров Совета Европы в 2003 г. рекомендации относительно содержания в тюрьме заключенных, приговоренных к пожизненному и длительному лишению свободы. В данном документе отражен ряд важных руководящих принципов:

- индивидуализация: следует разработать индивидуальные планы исполнения приговора, учитывающие личные качества каждого заключенного;
- нормализация: жизнь в тюрьме должна как можно больше походить на жизнь в сообществе;
- ответственность: заключенным следует предоставлять возможности для проявления в их повседневной жизни личной ответственности;
- безопасность: следует провести четкое разграничение между любыми угрозами, которые пожизненно или длительно заключенные представляют для внешнего мира, для самих себя, для других заключенных и для работников или посетителей тюрьмы;
- запрет сегрегации: не следует изолировать осужденных, приговоренных к пожизненному или длительному лишению свободы, от остальных заключенных исключительно на основании длительности срока, на который они осуждены.

Я лично мог убедиться, что в ряде государств — членов Совета Европы эти принципы не применяются во всей полноте. К тому же выводу можно прийти, изучая доклады ЕКПП.

Данный комитет также указал на ряд психологических проблем, испытываемых приговоренными к пожизненному лишению свободы, в том числе утрату чувства собственного достоинства и социальных навыков.

Конвенция ООН о правах ребенка запрещает назначение детям пожизненного лишения свободы без возможности освобождения. Аналогичных всеобщих положений, запрещающих вынесение таких приговоров в отношении взрослых пока не существует. Важно, однако, что Римский статут Международного уголовного суда даже в отношении наиболее тяжких преступлений, таких как геноцид, преступления против человечности и военные преступления, предусматривает пересмотр вынесенного приговора после отбывания срока в 25 лет.

По моему мнению, приговор к лишению свободы на неопределенный срок не является гуманным: заключенному нужна ясность относительно его будущего. В некоторых странах Европы законодательством не разрешается назначение пожизненного лишения свободы вне зависимости от тяжести совершенного преступления. Среди таких стран — Норвегия, Португалия, Испания и Словения, хотя в этих государствах могут выноситься приговоры о лишении свободы на очень длительный срок. В других странах после определенного срока отбывания в тюрьме может осуществляться пересмотр приговора, во время которого одним из критериев, как правило, является поведение осужденного.

Однако все большее количество осужденных не может питать практически никакой (или вообще никакой) надежды на то, что их когда-нибудь освободят. Существуют доклады о тяжелых формах депрессии и иных психологических проблемах, испытываемых данной категорией осужденных.

Пожизненное лишение свободы без возможности освобождения вызывает беспокойство со стороны правозащитников. А в тех случаях, когда эта мера применяется в сочетании с условиями «максимально строгого режима», такое наказание может являться особенно бесчеловечным и унижающим достоинство

и тем самым нарушать статью 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Пожизненное лишение свободы отрицает принцип защиты прав человека, в соответствии с которым люди могут меняться. Разумеется, преступники могут стать рецидивистами, но бывают и случаи, когда они исправляются. Таким образом, приговоры суда, допускающие, что кто-либо может представлять постоянную угрозу для общества, необоснованны. Следует защищать принцип реабилитации преступников, а не подрывать его.

Кроме того, стоит упомянуть и новую категорию пожизненно осужденных, которая появляется во все большем количестве стран. Это преступники, которых не приговаривали к пожизненному лишению свободы, но которые на практике вполне могут остаться в тюрьме на всю жизнь. На основании новых законов, принятых во имя охраны общественной безопасности, лицам, совершившим тяжкие преступления, может быть отказано не только в условно-досрочном освобождении, но и в освобождении после отбывания всего срока наказания. Решение о дальнейшем лишении свободы может быть принято, если эксперты сочтут преступника по-прежнему опасным. В таких случаях, если заключенный будет до конца своей жизни получать постоянный отказ в освобождении, подобное лишение свободы станет фактически пожизненным.

Более того, такое законодательство сомнительно с точки зрения его совместимости с принципами верховенства права: принципом правовой определенности и запретом на повторное осуждение и наказание за одно и то же преступление. Это основы уголовного права и международных норм в области прав человека.

Разве осужденные, которым грозит перспектива лишения свободы на неопределенный срок, не испытывают «возрастающих страданий», порицаемых Европейским судом по правам человека в отношении приговоренных к смертной казни? Существующие тенденции в области вынесения приговоров о пожизненном лишении свободы должны быть изменены.

Правовая защита для жертв нарушений прав человека

Следует призывать к ответственности тех, кто подвергает людей пыткам и нарушает права человека, но важно также не забывать об их жертвах. Последние часто получают тяжелые психологические травмы, их жизнь надолго выходит из привычной колеи, а их будущее находится в серьезной опасности. Правосудие требует, чтобы жертвы получали возмещение причиненного ущерба.

Право на получение правовой защиты и возмещение ущерба, несомненно, является основным правом человека, которое обеспечивается многочисленными международными органами правосудия и правозащитными документами, в том числе статьей 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Жертвы нарушений прав человека и норм гуманитарного права имеют право на компенсацию причиненных им страданий и ущерба.

Возмещение ущерба — итоговый шаг, необходимый для обеспечения полной защиты прав человека. Нарушения прав человека должны предотвращаться. Однако если такое нарушение все же произошло, органы государственной власти должны провести оперативное, тщательное и независимое расследование. Жертвы должны иметь возможность обратиться к правосудию. И наконец, жертвы должны иметь право на получение соответствующей компенсации.

Тот факт, что компенсация — самый последний шаг в обеспечении защиты прав человека, может объяснить, почему в мире этому вопросу на сегодняшний день уделяется так мало внимания.

В 1993 г. профессор Тео ван Бовен (*Theo van Boven*) в исследовании ООН, посвященном правам на реституцию, компенсацию и реабилитацию жертв грубых нарушений прав человека и основных свобод, заключил, что вопрос о компенсации не получает должного внимания. Он убежден, что этот вопрос

нужно исследовать более последовательно и основательно как на национальном, так и на международном уровнях⁸⁸.

В последние годы, когда многие люди были незаконно помещены под стражу и подвергнуты пыткам во время «войны против терроризма», лишь некоторые прямо и публично выражали свое мнение о необходимости справедливого возмещения причиненного ущерба. Государства увивают от решения данной проблемы, и бывшие заключенные вынуждены самостоятельно отстаивать свои права в рамках сложных судебных процедур.

Исключение из этого правила имело место в ноябре 2010 г., когда британское правительство решило выплатить компенсацию 16 бывшим заключенным тюрьмы Гуантанамо, каждый из которых являлся гражданином Соединенного Королевства или имел вид на жительство в этой стране. Некоторые из них обратились в суд, обвиняя правительство в соучастии при незаконном заключении их под стражу и применении пыток, которым они были подвергнуты.

Что подразумевает возмещение ущерба? Самый распространенный вид возмещения — материальная компенсация. Некоторые виды ущерба можно легко оценить в денежном эквиваленте, например, такие как потеря дохода или судебные издержки, но в других случаях это невозможно. Как один человек может компенсировать другому нанесение физического, психологического или морального вреда?

Однако материальная компенсация — не единственная мера, на которую имеют право жертвы. Существуют и другие формы возмещения ущерба, а именно:

— реституция: меры, призванные восстановить изначальное положение жертвы до совершения нарушения. Она включает

⁸⁸ Комиссия ООН по правам человека, «Исследование, касающееся права на реституцию, компенсацию и реабилитацию жертв грубых нарушений прав человека и основных свобод» (*Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms*), Тео ван Бовен, приглашенный докладчик, июль 1993 г. (E/CN.4/SUB.2/RES/1993/29).

- в себя: возвращение свободы, возврат конфискованного имущества, восстановление на работе;
- реабилитация: оказание юридических и социальных услуг, а также медицинской и психологической помощи;
 - сатисфакция: может включать в себя проверку и обнародование фактов, принесение публичных извинений, почтение памяти жертвы (жертв);
 - установление истины: подразумевает оправдание жертв и часто имеет для общества очищающий эффект;
 - гарантия неповторения случившегося, обеспечиваемая, в частности, усовершенствованием законов и реформированием институтов в целях соблюдения принципа верховенства права.

Все эти формы возмещения ущерба были отражены в документе ООН «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права», утвержденном Генеральной Ассамблеей ООН 21 марта 2006 г.

Принимая во внимание интересы пострадавших, мы подчеркиваем нашу человеческую солидарность с жертвами грубых нарушений прав человека и стремимся предоставить им компенсацию за действия государства, которое причинило им ущерб и вред либо не смогло их защитить.

Компенсация не может в полной мере возместить ущерб, который был нанесен людям. Грубые нарушения прав человека непоправимы. Тем не менее, это не должно препятствовать справедливому возмещению ущерба, причиненного жертвам. Основные принципы, принятые ООН, являются хорошим фундаментом для претворения в жизнь различных форм возмещения ущерба — ключевого элемента всесторонней защиты прав человека.

Обращения в Страсбургский суд

В ходе своих поездок в различные страны я встречался с людьми, которые говорили мне, что хотели бы подать жалобу в Европейский суд по правам человека, но опасаются, что в этом случае на них навесят ярлык «нарушителей спокойствия». Подобная атмосфера подрывает дух Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод гласит, что «Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права» (статья 34).

Данное право является основным элементом действующей в Европе системы защиты прав человека. Этим правом должны пользоваться все лица, проживающие в юрисдикции государств — членов Совета Европы, включая беженцев, апатридов и нелегальных мигрантов.

Страсбургский суд — это уникальная организация. Ее создание стало историческим достижением, направленным на защиту свободы и безопасности всех людей в Европе; учреждение этого института является важным прецедентом, и он служит образцом для подражания во всех остальных частях света.

В настоящее время Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод входит в состав национальной правовой базы во всех 47 государствах — членах Совета Европы. Таким образом, постановления Европейского суда по правам человека имеют непосредственное отношение к авторитетному истолкованию важных элементов законодательства многих европейских государств.

Такая имплементация международных норм должна привести к созданию национальных средств правовой защиты,

которые будут в действительности защищать права человека и в дальнейшем избавят людей от необходимости обращаться в Страсбургский суд. Такова наша позиция. Однако мы будем двигаться в этом направлении только в том случае, если государства будут в полном объеме сотрудничать с Европейским судом по правам человека и защищать право физических лиц на подачу петиций в ЕСПЧ.

Особенно важно, чтобы подаче жалоб не препятствовали правительства. Европейский суд по правам человека особо отмечает, что заявители и потенциальные заявители должны иметь возможность свободно обращаться в ЕСПЧ, не подвергаясь какой-либо форме давления со стороны властей, требующих отозвать или изменить жалобы.

Суд постановил, что такое давление включает «не только прямое принуждение и очевидные акты запугивания настоящих и потенциальных заявителей, членов их семей и их законных представителей, но также другие ненадлежащие косвенные действия или контакты, направленные на разубеждение заявителей или лишение их желания использовать конвенционные средства правовой защиты»⁸⁹.

В докладе, подготовленном Парламентской ассамблеей Совета Европы в 2007 г., приводятся примеры предполагаемого запугивания заявителей, потенциальных заявителей, их юристов и членов их семей, целью которого было помешать им подать жалобу в Европейский суд по правам человека⁹⁰.

В докладе также упоминается, что отдельные лица получали предупреждения с требованием отказаться от обжалования решений в национальных судах. Это не позволяло им исчерпать все национальные средства правовой защиты, что обычно является условием для рассмотрения жалобы Страсбургским судом.

⁸⁹ Дело «Маматкулов и Аскарлов против Турции» (*Mamatkulov and Askarov v. Turkey*), судебное постановление от 4 февраля 2005 г.

⁹⁰ «Обязанность государств-участников оказывать содействие Европейскому суду по правам человека» (*Member states' duty to co-operate with the European Court of Human Rights*), док. 11183, 9 февраля 2007 г.

Это очень серьезные обвинения. Любое подобное обвинение подлежит тщательному расследованию, а любая тенденция к злоупотреблениям должна пресекаться в первоочередном порядке.

Политики и другие власть имущие должны продемонстрировать, что они не возражают против подачи жалоб в ЕСПЧ и что обращение в Страсбургский суд никоим образом не рассматривается как отсутствие патриотизма или акт политической оппозиции.

Право физических лиц обращаться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге должно охраняться. Государства не должны препятствовать кому-либо в подаче жалоб и должны в полном объеме сотрудничать с Судом при рассмотрении им дела: необходимая документация должна быть предоставлена без возражений.

Доклад Парламентской ассамблеи также содержит множество примеров, когда государство-ответчик не взаимодействовало с Европейским судом по правам человека или отказывало в выдаче необходимых имеющихся доказательств. Архивы национальных судов и прочие имеющие отношение к делу документы, такие как медицинские картотеки, не были предоставлены, а свидетели не явились.

Такое отсутствие сотрудничества нарушает особое положение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому государства-участники обязаны предоставлять Суду всю необходимую информацию для эффективного рассмотрения дела (статья 38).

Кроме того, иногда государства не выполняют имеющие обязательную силу временные меры, требуемые Европейским судом по правам человека для предотвращения возникновения необратимой ситуации — например, экстрадиции лица в страну, в которой существует риск применения пыток. Когда это случается, Суд оказывается не в состоянии должным образом рассмотреть жалобу или обеспечить заявителю эффективную защиту.

Европейский суд по правам человека сам указывал на эту проблему и подчеркивал, что государства — участники

Конвенции должны воздержаться от «любого акта или от бездействия, которые, уничтожая или аннулируя предмет жалобы, делают ее бессмысленной, или иным образом препятствуют Суду в рассмотрении ее в рамках нормальных процедур»⁹¹.

Действия, препятствующие подаче жалоб, и отказ от сотрудничества с Судом в полном объеме являются серьезными проблемами, требующими дальнейшего открытого обсуждения. Комитет министров Совета Европы в Страсбурге уже поднимал эти вопросы и будет вынужден снова делать это в будущем.

Пришло время, когда все государства — члены Совета Европы должны подписать и ратифицировать важный международный договор, принятый в 1996 г. и обеспечивающий эффективное осуществление права подачи петиций физическими лицами: Европейское соглашение, касающееся лиц, участвующих в процедурах Европейского суда по правам человека⁹².

Парламентская ассамблея справедливо уделяет данной проблеме большое внимание. Парламентарии также должны прилагать усилия для того, чтобы все государства — члены Совета Европы гарантированно оказывали поддержку Европейскому суду по правам человека и сотрудничали с ним в полном объеме.

⁹¹ Дело «Маматкулов и Аскарлов против Турции» (*Mamatkulov and Askarov v. Turkey*), судебное постановление от 4 февраля 2005 г.

⁹² Серия договоров Совета Европы (СЕД), № 161. Вступил в силу 1 января 1999 г. По состоянию на 16 июля 2010 г. договор не был подписан Азербайджаном, Арменией, Боснией и Герцеговиной, Российской Федерацией, Сербией и Черногорией; не был ратифицирован Мальтой, Польшей, Португалией, Сан-Марино, Эстонией и бывшей югославской Республикой Македонией.



Глава 10. Противодействие терроризму и соблюдение прав человека

Итогом событий 11 сентября 2001 г. стала трагическая ошибка, которая состояла не в стремлении принять ответные меры, а в выборе средств: с терроризмом нельзя бороться его же методами. «Война против терроризма» подрывала основополагающие принципы прав человека. Жертвами этой войны стали тысячи человек, многие из которых были ни в чем не повинны. Причиненный ущерб необходимо незамедлительно компенсировать.

Фотография © ВМС США, АВАСА.

Методы борьбы с терроризмом и соучастие Европы

Для предотвращения терактов и наказания виновных необходимы эффективные и согласованные действия. Итогом событий 11 сентября 2001 г. стала трагическая ошибка, которая состояла не в стремлении принять ответные меры, а в выборе средств: с терроризмом нельзя бороться его же методами. «Война против терроризма» подрывала основополагающие принципы прав человека. Жертвами этой войны стали тысячи человек, многие из которых были ни в чем не повинны. Причиненный ущерб необходимо незамедлительно компенсировать.

Вполне возможно, террористы и рассчитывали на то, что демократические государства начнут применять противоправные меры, наносящие серьезный урон международной системе защиты прав человека и основополагающему принципу, гласящему, что даже в периоды напряженности и кризиса все должны уважать права каждого человека, основные свободы и верховенство закона.

Первым шагом к восстановлению примата этих ценностей является признание свершившихся фактов. В январе 2008 г. в газете «Нью-Йорк Таймс» была опубликована статья, в которой перечислялись основные нарушения:

«После терактов 11 сентября были зафиксированы случаи, когда американские военнослужащие в Афганистане и Ираке издевались над пленными, подвергали их унижениям сексуального характера, пытали и убивали. Некоторые виновные были наказаны, но их руководство по-прежнему не призвано к ответу. А наемные солдаты, не боясь трибунала, расстреливали гражданское население Ирака...

Сотни людей, захваченных в плен на поле боя в Афганистане и Ираке, были брошены в тюрьму в бухте Гуантанамо на Кубе, чтобы Белый дом мог заявлять, что они находятся вне юрисдикции США. У попавших туда пленных нет надежды на правосудие — только возможность предстать

перед несправедливым судом, где улики и имена обвинителей держатся в секрете и где пленным не позволено говорить о тех страданиях, которые они претерпели от рук американских тюремщиков.

В других зарубежных государствах ЦРУ открыло секретные тюрьмы, где «особо важные заключенные» подвергались варварским пыткам, таким, например, как имитация утопления. Эти преступления записывались на видео, чтобы их могли просмотреть «специалисты», а затем, по согласованию с Белым домом, записи уничтожались в надежде, что американский народ никогда об этом не узнает.

ЦРУ раздавало подряды на бесчеловечность странам, не уважающим ни жизнь человека, ни закон, отправляя туда пленников, некоторые из которых были ни в чем не повинными жертвами, схваченными на улице или в аэропорту. Все это для того, чтобы под пытками вырвать у них ложные признания или убедиться в том, что сказать им нечего, и отпустить без каких-либо извинений или перспектив возмещения ущерба».

В статье подчеркивается вопиющее неуважение к основным принципам правосудия, на которых основаны права человека, как то: защита от пыток, презумпция невиновности, запрет на лишение свободы без соблюдения процессуальных норм, право на справедливый суд, право на обжалование решения суда и право на возмещение ущерба.

В числе пострадавших оказались и граждане европейских стран. Некоторых привезли в Гуантанамо, заключили в тюрьму на неопределенный срок и подвергли допросу в нарушение Конвенции ООН против пыток. Других Совет Безопасности ООН включил в «черный список» по наущению правительства США. Без соблюдения процессуальных норм их банковские счета были заморожены, а они сами лишены свободы передвижения и права обжаловать эти действия.

Правительства европейских стран не проявили должного усердия, чтобы защитить своих граждан в этой ситуации.

Не спешили они и осудить применяемые американцами методы. А факты сотрудничества европейских стран с разведслужбой США в проведении подобной политики противодействия терроризму еще только предстоит расследовать.

Службы государственной безопасности некоторых стран Европы передавали подозреваемых в руки ЦРУ или обходили вниманием случаи похищения людей. Агенты европейских спецслужб давали разрешение на вылет самолетам, на борту которых находились пленные, и снабжали информацией ЦРУ. Они должны понести свою долю ответственности за похищения, выдачу, тайное содержание под стражей и противоправные допросы.

Необходимо провести тщательное независимое расследование по всем правдоподобным сообщениям о незаконной выдаче или тайном содержании под стражей. Более того, в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод государства обязаны расследовать подобные нарушения прав человека.

Правительство Литовской Республики под некоторым нажимом поручило парламенту провести расследование, в ходе которого было установлено, что служба государственной безопасности Литвы действительно сотрудничала с ЦРУ в подготовке как минимум одного секретного места заключения для лиц, подозреваемых в причастности к террористическим актам. Пока не известно, использовалось ли это помещение для содержания под стражей и если да, то сколько заключенных там находилось.

В 2008 г. в Польше одному из прокуроров было поручено провести расследование возможной причастности государственных чиновников к функционированию секретной тюрьмы ЦРУ, которая открылась в декабре 2002 г. в деревне Старе Кейкуты. До этого официальные представители страны опровергали подобные сообщения. Двое из так называемых особо важных заключенных ЦРУ, Абд аль-Нашири (*Abd al-Nashiri*) и Абу Зубайда (*Abu Zubaydah*), получили в ходе расследования статус жертв. Уже известно, что как минимум трое других особо важных

заключенных, которые на данный момент находятся в тюрьме Гуантанамо, также содержались под стражей и допрашивались в Польше. Таким образом, с точки зрения европейских государств предстоящие судебные процессы над указанными подозреваемыми осложняются тем, что в США им может быть вынесен смертный приговор.

В связи с сообщениями о незаконном содержании под стражей таких подозреваемых упоминалась и Румыния, однако румынские власти по-прежнему отрицают свою причастность к этой ситуации.

На момент написания этой статьи власти Македонии не предоставили никакой информации по делу Халеда эль-Масри (*Khaled el-Masri*), гражданина Германии, который был задержан македонской службой безопасности и 23 дня содержался в полной изоляции, после чего был передан в руки ЦРУ, перевезен в Кабул и подвергнут жестоким пыткам. Позже служба безопасности США признала, что задержан был не тот человек. Дело было передано в Страсбургский суд.

Еще один случай, требующий выяснения обстоятельств, связан с выдачей шведскими властями агентам ЦРУ двух египтян, Ахмеда Агизы (*Ahmed Agiza*) и Мохаммеда аль-Зари (*Mohammed al-Zari*), запросивших убежища в аэропорту Стокгольм-Бромма. Их бросили в секретную тюрьму в Каире и подвергли допросу «с пристрастием». Ведение этого дела вызвало резкую критику со стороны Комитета ООН против пыток. Правительство Швеции признало свою ошибку, но пока не дало согласия на проведение полномасштабного расследования всех деталей дела.

Нежелание выяснять, что произошло на самом деле, отчасти может быть связано с политическим шантажом и запугиванием со стороны правительства Буша. Еще одна причина — широко распространенное убеждение о том, что вопросы государственной безопасности не должны и не могут обсуждаться открыто. Правительства стран опасаются, что прозрачность может помешать сотрудничеству служб безопасности и обмену информацией.

Однако органы исполнительной власти, нарушившие права человека, не должны уходить от ответственности под предлогом «соблюдения государственной тайны». Необходимо принять действенные защитные меры. При наличии соответствующей политической воли введение подобных мер вполне осуществимо и не подразумевает раскрытия информации, которая должна остаться конфиденциальной. Правительство Канады подало прекрасный пример, учредив комиссию по расследованию дела Махера Арара (*Maher Arar*) — канадского гражданина, задержанного в аэропорту в США, переданного в руки тайной полиции Сирии и подвергнутого пыткам. Своей деятельностью комиссия показала, что тщательное справедливое расследование не обязательно представляет угрозу для разведслужбы страны.

Демократические государства ни в коем случае не должны ссылаться на политику секретности, чтобы оправдать свое бездействие относительно предотвращения серьезного нарушения прав человека или наказания виновных. Необходимо четкое осознание того, что агенты служб безопасности тоже несут ответственность за свои действия — для этого необходимо обеспечить систему парламентского и судебного надзора. Один из выводов, сделанных по итогам «войны против терроризма», состоит в том, что по отношению к службам государственной безопасности следует применять более эффективные методы демократического контроля.

Кроме того, стало очевидно, что даже главы правительств не всегда были в курсе происходящего, а контроль со стороны законодательных и судебных органов власти был минимальным. Другими словами, разведслужбы сотрудничали между собой практически вне системы демократического контроля.

В 2007 г. Венецианская комиссия опубликовала доклад об организации демократического контроля и подотчетности государства. В данном исследовании прямо не упоминаются военные ведомства и службы внешней разведки, но этот анализ весьма полезен. В рамках доклада рассматриваются четыре формы подотчетности: контроль со стороны парламента, судебной

системы и экспертного сообщества, а также механизм подачи жалоб. По итогам исследования сделаны следующие выводы⁹³:

- парламенту следует обеспечить надзор за осуществлением официальных полномочий служб безопасности. С этой целью парламент может самостоятельно сформировать надзорный орган, члены которого будут соблюдать необходимую конфиденциальность. Подобный механизм может убедить население в том, что, хотя информация о деятельности спецслужб остается сокрытой от широкой общественности, эта деятельность постоянно контролируется;
- решения о возможности проведения специальных следственных мероприятий могут быть возложены на органы судебной власти, которые должны также участвовать в оценке данных мероприятий после их проведения. Комиссия выразила обеспокоенность тем фактом, что интеллектуальный анализ данных и иные применяемые на данный момент методы сбора информации обычно не подвергаются контролю со стороны судебных органов;
- для участия в надзоре за деятельностью служб безопасности могут быть созданы экспертные органы. Эта модель предпочтительна в тех случаях, когда необходимо получить компетентное и при этом независимое мнение. Кроме того, в надзорные органы могут одновременно входить и эксперты, и члены парламента.

Лица, заявляющие о том, что в результате деятельности служб безопасности им был нанесен ущерб, должны иметь возможность подать жалобу в независимый орган. Возмещение ущерба частным лицам может стать эффективным инструментом укрепления механизмов подотчетности и совершенствования системы безопасности и разведки в целом.

⁹³ [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp).

Секретность — не оправдание

Нам еще только предстоит сделать все необходимые выводы из нарушений прав человека в ходе «войны против терроризма», начавшейся после событий 11 сентября 2001 г. Появляются все новые шокирующие подробности о систематическом применении пыток, тайном содержании под стражей и прочих серьезных нарушениях прав человека. Однако политики не торопятся признать факты. Необходимо срочно усовершенствовать систему демократического надзора за деятельностью разведывательных ведомств и служб безопасности, а также регламентировать их сотрудничество с коллегами из других стран.

Терроризм — это горькая реальность, и государства должны изыскивать способы борьбы с этой угрозой. Однако некоторые из применяемых сегодня контртеррористических мер являются незаконными и имеют обратный эффект — такой вывод сделала международная экспертная группа ведущих юристов и судей, созданная Международной комиссией юристов, в своем докладе в 2009 г.⁹⁴

Экспертная группа установила, что из-за неспособности государств выполнять свои юридические обязательства создалась опасная ситуация, в условиях которой терроризм и страх перед ним стали подрывать основные принципы международного законодательства в сфере защиты прав человека.

Одна из тенденций, отмеченных экспертами, состоит в том, что разведывательные ведомства приобретают новые полномочия и ресурсы, не отчитываясь за них перед политическими и правовыми структурами. Эта тенденция стала особенно заметной после 2001 г.

⁹⁴ «Оценка ущерба, призыв к действиям. Доклад экспертной группы ведущих юристов по терроризму, борьбе с терроризмом и правам человека» (*Assessing damage, urging action; report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism, and Human Rights*), февраль 2009 г., Международная комиссия юристов, www.icj.org.

В Руководящих принципах Совета Европы в области прав человека и борьбы с терроризмом определены условия применения контртеррористических мер: они должны соответствовать законам страны, опираться на баланс между достижением цели и нарушением прав и подвергаться надзору или контролю со стороны независимого органа. Существуют также стандарты, регламентирующие сбор и обработку персональных данных⁹⁵.

Большинство европейских стран сегодня ввели определенные системы надзора, призванные контролировать деятельность разведывательных ведомств и служб безопасности, обеспечивать соблюдение законов и не допускать злоупотреблений.

Однако ясно, что некоторым европейским странам необходимо совершенствовать систему демократического контроля. Есть прекрасные примеры: норвежский Парламентский комитет по надзору наделен полномочиями изучать все записи и архивы и, по-видимому, активно контролирует межведомственное взаимодействие. Однако в других странах надзорные органы практически не имеют доступа к конфиденциальной информации и даже к обсуждению стратегических вопросов.

В то же время существуют и примеры очевидных неловких ошибок, которые часто возникают в двусторонних или многосторонних договоренностях.

Один из них связан со случаем, упоминавшимся в предыдущей статье, когда два египтянина были переданы в руки ЦРУ в аэропорту Стокгольм-Бромма. Парламентский комитет по конституционным вопросам Швеции рассмотрел это дело, но не смог получить всех относящихся к нему сведений. И только благодаря журналистскому расследованию стало известно о том, что операция была проведена в тесном сотрудничестве с Центральным разведывательным управлением США и что люди были переданы агентам ЦРУ еще в Швеции. Впоследствии правительство Швеции заявило, что предоставить Парламентскому комитету

⁹⁵ Руководящие принципы Совета Европы в области прав человека и борьбы с терроризмом, Комитет министров, 11 июля 2002 г.

все данные было невозможно, так как это могло поставить под угрозу взаимодействие разведслужб с ЦРУ.

Правительство Соединенного Королевства попыталось помешать Высокому суду опубликовать важный документ, который пролил бы свет на характер межведомственного взаимодействия по делу о выдаче Биньяма Мохамеда (*Binyam Mohamed*) и применявшихся к нему пытках. В качестве аргумента вновь озвучивались опасения по поводу возможной отрицательной реакции правительства США, которая могла снизить эффективность борьбы с терроризмом в Соединенном Королевстве. Правительства других стран, оказавшись в подобной ситуации, приводили такие же доводы.

Этот аргумент вызывает возражения. Хотя международное сотрудничество разведслужб необходимо, использование подобных «договоренностей» с целью помешать расследованию возможных нарушений прав человека или ограничить демократический надзор за обменом информацией между спецслужбами недопустимо.

Очевидно, существует риск того, что одна или обе стороны будут злоупотреблять аргументами, связанными с необходимостью поддерживать хорошие отношения с соответствующими ведомствами других стран, для того чтобы сокрыть незаконные действия, в том числе нарушения прав человека или другие деяния. Подобные злоупотребления наносят серьезный вред принципам подотчетности.

Кроме того, есть опасность, что информация, которая станет предметом тайного обмена, окажется неточной, но спровоцирует определенные действия, могущие повлечь серьезные последствия для всех причастных людей, причем потерпевшие будут лишены возможности добиться исправления ошибок. Были случаи, когда люди становились жертвами чудовищной несправедливости, от которой страдали также их родственники и друзья.

В последние годы масштабы торговли информацией между разведслужбами резко выросли. От прежних национальных систем контроля будет мало проку, если они не будут обращать

внимания на подобный двусторонний и многосторонний обмен данными.

Благодаря Совету Европы, Европейскому парламенту, СМИ и неправительственным организациям были выявлены некоторые факты нарушения прав человека, имевшие место в результате тайного межведомственного сотрудничества.

Обнародование этих фактов не дискредитировало борьбу с терроризмом. Конечно, некоторые оказались в неловком положении, но в целом ситуация стимулировала важную дискуссию о том, как сделать борьбу с терроризмом более эффективной, пресекая нарушение прав человека и защищая эти права и демократические принципы. Одним из результатов, к примеру, стало строгое ограничение на введение исключений из законодательства о свободе слова, связанных с соображениями государственной безопасности.

Бывают факты, которые очевидно не должны становиться достоянием гласности, и существуют аспекты работы разведслужб, по отношению к которым правомерно соблюдение конфиденциальности. Именно поэтому и необходимы надзорные органы, которые должны находить баланс между потребностью общественности в прозрачности и необходимостью соблюдать конфиденциальность, например, в отношении информаторов. Только так можно обеспечить ответственность служб безопасности и сохранить доверие общественности к их работе.

Для того чтобы надлежащим образом исполнять свои функции, надзорные органы должны иметь возможность наблюдать и за межведомственным взаимодействием. Для начала необходимо закрепить положение о том, что подобное сотрудничество допустимо лишь на основе принципов, установленных в законодательстве и только при наличии разрешения парламентских или экспертных надзорных органов либо под их наблюдением.

И передача, и получение данных должны регулироваться законом посредством заключения недвусмысленных соглашений между сторонами, как это делается, например, в Нидерландах. Подобные соглашения должны содержать меры защиты от

нарушения прав человека и контролироваться соответствующими органами.

Передача данных должна осуществляться только при условии соблюдения четких ограничений, дальнейшее распространение этих данных должно строго регламентироваться. В процессах, касающихся иммиграции или экстрадиции, использование полученной информации для целей разведывательной деятельности недопустимо.

Следует придерживаться того правила, что информация может передаваться иностранным ведомствам только в том случае, если они принимают на себя обязательство обеспечить такой же контроль над ее использованием, как и предоставляющее сведения ведомство, и в том числе гарантировать соблюдение мер защиты прав человека. Подобным образом служба, получающая информацию, должна подвергнуть ее тщательной проверке с помощью национального механизма надзора.

Отдельным европейским странам будет проще заключить двусторонние соглашения с другими государствами, если они договорятся об общих принципах, применимых к межведомственному взаимодействию. В июне 2009 г. Европейская комиссия предложила единую «информационную модель», которая призвана определить критерии сбора, передачи и обработки информации, полученной в целях обеспечения безопасности. Совет Европы имеет все возможности для поддержки подобных инициатив.

Хотя разведывательные ведомства и службы безопасности различных стран сегодня активно сотрудничают, национальные органы надзора практически не взаимодействуют между собой. Та скромная сеть, которая была создана для содействия контактам между надзорными ведомствами, нуждается в дальнейшем развитии, благо что в некоторых странах существуют успешные примеры подобных механизмов, которые можно взять на вооружение.

Парламенты различных стран должны участвовать в развитии такого взаимодействия для усиления контроля над

межведомственными контактами. Прежде всего, им следует четко обозначить, что подобное сотрудничество должно соответствовать стандартам соблюдения прав человека.

«Черные списки» террористов

Невинные жертвы контртеррористических операций должны иметь возможность восстановить свое доброе имя и получить компенсацию. Кроме того, необходимо принять меры к предотвращению подобной несправедливости в будущем. Лица, подозреваемые в связях с террористами, не должны оказаться в так называемых черных списках и лишиться надежды на рассмотрение или пересмотр их дела независимым органом.

Ведение «черных списков» — поразительный пример того, как в ходе борьбы с терроризмом игнорируются права человека. Органы, ведущие «черные списки», ссылаются на процедуры, в рамках которых ООН или ЕС могут применить санкции по отношению к определенным лицам или организациям, подозреваемым в связях с террористами, в том числе заморозить их финансовые активы.

Формальной основой для таких процедур является резолюция Совета Безопасности ООН, принятая в 2000 г., в которой был установлен перечень лиц, подозреваемых в связях с организацией «Аль-Каида», Усамой бен Ладеном и движением «Талибан».

Затем Европейский союз принял свои собственные регламенты, исходя из того, что деятельность Европейской комиссии также является значимой. Теперь в соответствии с регламентами ЕС можно замораживать денежные средства и другие экономические ресурсы, принадлежащие лицам и организациям, которые входят в список Совбеза ООН.

Принятие этих мер привело к нарушению определенных прав лиц, включенных в список, в том числе права на неприкосновенность частной жизни и личного имущества, права на объединения, права на путешествия или свободу передвижения. У жертв такой политики не было возможности оспорить эти действия

или даже узнать причины, по которым они попали в список. Таким образом, игнорировалось их право на судебную защиту и справедливый суд.

Представим себе такую ситуацию: вас на уровне ООН включили в список лиц, подозреваемых в связях с террористами, и это значит, что все ваши финансовые активы, находящиеся на территории ЕС, будут заморожены. Вы решите оспорить предположение о том, что вы связаны с террористической группировкой, но вам не позволят ознакомиться со всей доказательной базой против вас. Процедура исключения из списка ООН позволяет вам подать соответствующий запрос в Комитет по санкциям или в свое правительство. Однако этот процесс основан исключительно на межправительственных консультациях. В руководящих принципах Комитета ясно сказано, что лица, подающие запрос на исключение из списка, никоим образом не могут отстаивать свои права в ходе процедуры. Заявитель даже не имеет права на законного представителя в Комитете по санкциям. Замечания по ходу процесса может высказывать только государство, резидентом или гражданином которого является заявитель.

Все это кажется страшным сном, но такова действительность. В подобном списке оказались трое граждан Швеции сомалийского происхождения. Когда я беседовал с ними, они были в отчаянии и не знали, что им делать. Их банковские счета были заморожены, и ни их работодатели, ни социальные службы не имели права обеспечить их средствами к существованию.

Конечно, процедуры включения в список и исключения из него ставились под сомнение. В 2007 г. парламентарий Совета Европы Дик Марти (*Dick Marty*) опубликовал доклад с резкой критикой процедуры исключения из «черного списка». В докладе упоминалось, что лица и организации, попавшие в «черный список», имеют ограниченные возможности оспорить это решение⁹⁶.

⁹⁶ Док. 11454. На основе доклада Ассамблея вынесла рекомендацию от 23 января 2008 г. (Рекомендация 1824 (2008)).

После обсуждения доклада Парламентская ассамблея Совета Европы пришла к выводу о том, что «процессуальные и материальные стандарты, применяемые Советом Безопасности ООН и Советом Европейского союза, ... никоим образом не соответствуют минимальным установленным стандартам ... и идут вразрез с основополагающими принципами защиты прав человека и верховенства права».

От этих мер пострадали многие. В 2007 г. специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека и терроризме отметил, что ведение «черных списков» «привело к замораживанию финансовых активов и ограничению других основных прав сотен людей и организаций»⁹⁷.

3 сентября 2008 г. Суд ЕС принял знаковое решение по этому вопросу. Рассматривалось дело Ясина Абдуллы Кади (*Yassin Abdullah Kadi*), проживающего в Саудовской Аравии, и международного фонда Al Barakaat, созданного в Швеции тремя сомалийскими шведами, с которыми я встречался. Комитет ООН по санкциям включил их всех в список лиц, подозреваемых в связях с Усамой бен Ладеном, «Аль-Каидой» или «Талибаном». После этого, в 2001 г., их банковские счета в Евросоюзе были заморожены в соответствии с регламентами Совета ЕС.

Суд ЕС в Люксембурге установил, что регламенты Совета ЕС, предписывающие применять решения Комитета ООН по санкциям о замораживании денежных средств и других экономических ресурсов на территории Евросоюза, нарушили основные права заявителей, в частности их право на частную собственность и право на обжалование решений.

Суд постановил, что «уважение к правам человека — непереносимое условие законности нормативных документов Сообщества, и меры, несовместимые с уважением к правам человека, в рамках Сообщества неприемлемы». В результате вынесения такого постановления по делу Кади и Al Barakaat Европейскому союзу было предписано исправить недочеты

⁹⁷ A/HRC/4/26, 29 января 2007 г.

в применении санкций и процедурах включения в «черный список».

Какие выводы можно сделать из этого постановления и какие действия необходимо будет предпринять на международном уровне?

Нельзя недооценивать важность всемирной борьбы с терроризмом. Все государства, входящие в состав Совета Европы, обязаны противодействовать терроризму и в то же время, в соответствии с законами о правах человека, обязаны защищать жизнь своих граждан. Проблема финансирования террористической деятельности актуальна во всем мире и заслуживает внимания и принятия мер со стороны всей международной общественности.

Однако при этом основополагающие принципы защиты прав каждого человека составляют фундамент законодательства Европейского сообщества. Меры, принимаемые для поддержания мира и безопасности, должны соответствовать правам, закрепленным в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Хартии Европейского союза по правам человека.

Как мудро заметил Генеральный советник Суда ЕС Пойарес Мадуро (*Poiares Maduro*) по поводу дела Кади и Al Barakaat, «заявления о том, что та или иная мера необходима для поддержания мира и безопасности во всем мире, не должны использоваться для нарушения общих принципов законодательства Сообщества и для лишения людей их основных прав».

Постановление Люксембургского суда должно способствовать внесению поправок в процедуры Совета Безопасности ООН. Некоторые изменения в процесс включения в «черный список» и исключения из него уже были введены в действие посредством принятия резолюции Совета Безопасности № 1822 (в 2008 г.) и еще более важной резолюции № 1904 (в декабре 2009 г.).

Была учреждена должность специального независимого омбудсмена, наделенного полномочиями изучать решения

о включении лиц в подобные списки и оценивать обоснованность таких решений в свете конкретных фактов и обстоятельств.

Для сохранения верховной власти Совета Безопасности он должен и сам действовать в соответствии с согласованными международными стандартами в сфере защиты прав человека. В связи с этим желательно, чтобы Совбез признал необходимость создания независимого механизма надзора на последнем этапе процедуры принятия решения о включении в «черный список». В подобных процедурах должно учитываться право человека знать все обстоятельства возбужденного против него дела, право на рассмотрение дела в разумные сроки, право на независимый механизм оценки, право на адвоката и на эффективные средства правовой защиты.

Специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека и терроризме заявил, что подобный квазисудебный орган, состоящий из специалистов в области безопасности, связанных обязательствами о неразглашении и выступающих в качестве независимых экспертов, возможно, будет признаваться национальными судами, Люксембургским судом и региональными судами по правам человека в качестве адекватной реакции на необходимость обеспечения права на соблюдение процессуальных норм.

Возможно, есть и другие способы конструктивной реакции на постановление Люксембургского суда. Важно, чтобы недостатки, связанные с соблюдением прав человека, исправлялись на международном уровне, прежде чем переключиться на уровень Евросоюза, и чтобы межправительственные органы, такие как ООН и ЕС, сами соблюдали стандарты защиты прав человека, на которых они основаны.

Терроризм: опыт Северной Ирландии

В последние годы Европу сотрясали чудовищные теракты. Мы до сих пор с ужасом вспоминаем события в Беслане, Лондоне, Мадриде, Москве, Стамбуле и других городах. Для предотвращения подобных страшных преступлений

в будущем необходимо принять действенные меры. Один из основных извлеченных нами уроков — с терроризмом нельзя бороться методами, нарушающими права человека. Подобные средства подрывают те самые основные ценности, которые мы хотим защитить от врагов демократии. Кроме того, такая практика оказалась неэффективной.

Сразу после терактов 11 сентября 2001 г. началась «война против терроризма». Теперь ясно как никогда, что подход, избранный администрацией Буша, был глубоко порочным. «Война» оказалась не просто неэффективной — налицо признаки того, что, в целом, эффект был обратным: «сопутствующий ущерб» посеял семена для дальнейшего развития экстремизма.

Людей похищали и несколько лет содержали под стражей без соблюдения процессуальных норм — некоторые из них даже находились в секретных тюрьмах. С согласия высших эшелонов власти США систематически применялись пытки. Людей вносили в «черные списки», не оставляя им возможности защитить себя, их банковские счета замораживались. Втихомолку внедрялись подслушивающие устройства, прослушивание телефонных переговоров и другие методы ведения слежки.

Во время «войны» были нарушены права множества невинных людей. В частности, пострадали мусульмане и выходцы из арабских стран или Южной Азии. Полиция останавливала людей для проверки документов, руководствуясь расистскими или исламофобскими мотивами.

Европейские страны либо сотрудничали с США в проведении подобной политики, либо делали вид, что не замечают действий агентов американских служб безопасности на своей территории. Такое отношение, в частности, привело к выдаче людей спецслужбам Соединенных Штатов.

Необходимо срочно пересмотреть европейскую политику противодействия терроризму. Для такого пересмотра требуется трезвый подход, без истерики и запугивания. Пришло время возродить уважение к правам человека, за соблюдение

которых мы боролись, но которые в последнее время были дискредитированы.

Я бы рекомендовал внимательно изучить опыт Северной Ирландии, которая более тридцати лет страдала от терроризма. Комитет по отправлению правосудия (CAJ) — правозащитная группа, представляющая разные общины и расположенная в Белфасте, — опубликовал интересный доклад на 120 страниц, подкрепленный документами: «Война против терроризма: опыт Северной Ирландии»⁹⁸. Доклад был подготовлен совместно с Международной комиссией юристов (Женева) и, в частности, в сотрудничестве с созданной ею экспертной группой ведущих юристов, которая упоминалась выше.

Население Северной Ирландии — всего 1,6 миллиона человек, и более 3 600 из них погибли во время «смуты». Власти вводили чрезвычайное положение, принимали контртеррористические меры и, наконец, в Страстную пятницу 1998 г. в Белфасте было заключено соглашение, ставшее поворотным пунктом в истории, после чего можно было начать процесс мирного строительства. В докладе проанализирован удачный и неудачный опыт; многие выводы актуальны и для других частей света.

Один из основных выводов состоит в том, что введение чрезвычайного законодательства легко может привести к нарушению прав человека и, следовательно, иметь обратный эффект. На опыте Северной Ирландии мы убедились в том, что это подрывает нормальную систему уголовного судопроизводства и политизирует принцип верховенства права.

Кроме того, подобное законодательство не помогло сдержать террористов, поскольку оно очерняло и отчуждало те самые общины, которые лучше всех могли бы помочь в борьбе против терроризма. Законы лишь разжигали конфликты, которые они должны были сдерживать, усугубляя реальное или кажущееся недовольство, возводя насилие в норму и давая пропагандистские козыри в руки тем, кто яростно нападал на государство.

⁹⁸ См. www.caj.org.uk.

Когда в Северной Ирландии принимались специальные законы, одновременно с этим были введены меры, которые должны были защищать права человека (например, регулярный пересмотр чрезвычайных полномочий). Однако таких мер оказалось недостаточно, чтобы держать в надлежащих рамках государство, наделенное особой властью. Процесс пересмотра полномочий оказался по большей части неэффективным, поскольку мандат надзорных органов был ограниченным, да и сами они не желали занимать четкие и принципиальные позиции. Даже судьи поддались общей атмосфере страха, которая довлела над страной в то время.

Ссылки на «государственную безопасность» мешали проведению независимого анализа. Исполнительная власть получила практически неограниченные возможности для того, чтобы самостоятельно решать, что составляет государственную безопасность и что необходимо для ее поддержания.

Контртеррористическое законодательство не уравновесилось более строгим соблюдением прав человека. Это отрицательно сказалось на поведении североирландской полиции: участились сообщения о ненадлежащем обращении, применении летальных средств и дискриминационных обысках на улице. В рамках политических переговоров было достигнуто соглашение о создании независимой международной комиссии, которая должна была подробно изучить эти проблемы⁹⁹.

Комиссия предложила ряд мер с целью обеспечить более широкое представительство в полиции различных слоев населения и серьезную подготовку полицейских в сфере соблюдения прав человека. Она также отмечала, что необходимо ввести эффективные механизмы подотчетности и абсолютно независимую систему подачи и обработки жалоб и поощрять активное взаимодействие общественности с полицией.

⁹⁹ Комиссия (названная Комиссией Паттена, по имени ее председателя Криса Паттена (*Chris Patten*), ныне лорда Барнса (*Lord Patten of Barnes*)) опубликовала свой доклад в сентябре 1999 г. (www.cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf).

Выработка Комиссией многочисленных всеобъемлющих практических рекомендаций по изменению ситуации, очевидно, повысила доверие к ее деятельности. Подобные меры, будь они внедрены раньше, могли бы использоваться для профилактики, что позволило бы избежать многих серьезных нарушений прав человека. Независимая система подачи и обработки жалоб, созданная в Северной Ирландии, являет собой прекрасный пример для подражания¹⁰⁰.

Еще один урок состоит в том, что необходимо защищать верховенство права и принцип соблюдения процессуальных норм. Доверие общественности к системе правосудия теряется, если лица, причастные к уголовным преступлениям, остаются на свободе или если в тюрьму попадают невиновные.

В докладе перечислены выводы, касающиеся эффективной системы уголовной юстиции и реакции полиции на насилие. Некоторые из них приведены ниже:

- длительное или бессрочное содержание под стражей до суда недопустимо;
- необходимо активно пресекать ненадлежащее обращение с заключенными; по всем сообщениям о плохом обращении необходимо незамедлительно проводить независимое расследование;
- ложные сообщения о применении пыток или ненадлежащем обращении можно предотвратить путем проведения медосмотров силами независимых специалистов, предоставления возможности незамедлительно связаться с адвокатом и родственниками для конфиденциальной беседы, ведения аудио- и видеозаписи допросов и введения практики неожиданных инспекций мест содержания под стражей со стороны независимых наблюдателей;

¹⁰⁰ Управление омбудсмена полиции Северной Ирландии — пожалуй, самый независимый из всех органов, разбирающих жалобы на действия полицейских. О полномочиях и деятельности Управления см. www.policeombudsman.org.

- для предотвращения принуждения к даче показаний необходимо обеспечивать соответствующую подготовку полиции, вести подробные записи о режиме содержания под стражей, отказывать в допустимости в суде признания, полученного за счет применения неприемлемых методов ведения допроса, и вводить серьезные санкции за недозволенное поведение допрашивающих;
- презумпция невиновности требует, чтобы подозреваемые имели право хранить молчание и не свидетельствовать против себя;
- судебные разбирательства следует проводить незамедлительно, чтобы избежать риска возвращения людей под стражу в ходе «доследования»; для всех, кроме подозреваемых в совершении особо тяжких преступлений, должна быть предусмотрена возможность освобождения под залог;
- суд должен быть справедливым, всем сторонам процесса должно быть обеспечено равенство — адвокату должен быть предоставлен полный доступ к доказательной базе обвинения, а у обвиняемого должна быть возможность незамедлительно обратиться за независимой правовой консультацией и получить грамотную юридическую помощь.

Опыт Северной Ирландии в очередной раз показывает, как важно бороться с глубинными причинами конфликтов. Эффективные программы по борьбе с бедностью, неравенством в системе образования и дискриминацией необходимы и как инструмент обеспечения прав человека, и как средство профилактики социальной изоляции, гнева и насилия, которые могут стать следствием ощущения отчужденности.

Северной Ирландии еще предстоит справиться с пережитыми трагедиями, чтобы не спровоцировать новый виток напряженности между разными общинами и защитить права пострадавших. Для достижения прочного мира и безопасности необходимо, чтобы жалобы на грубые нарушения прав были выслушаны и разобраны путем соблюдения надлежащих процедур, определенных в национальных и международных стандартах

защиты прав человека. К этому вопросу необходимо подходить с осторожностью и его нельзя оставлять без внимания (см. следующую главу, в которой рассказывается о том, как справиться с трагедиями прошлого).

Доклад Комитета по отправлению правосудия содержит также комментарии о результатах вмешательства Совета Европы и других международных правозащитных организаций. Этот опыт, в основном, был положительным — в докладе говорится о том, что вмешательство внешних организаций помогло защитить права человека. «Иногда давление со стороны международной общественности может иметь гораздо больший эффект, чем усилия местных правозащитников, хотя, конечно, такое воздействие должно опираться на знания и опыт местных специалистов».

Частная жизнь и защита данных

Технологии наблюдения сегодня развиваются с невероятной скоростью. Применение новейшего оборудования может приносить пользу в борьбе против терроризма и организованной преступности, но ставит под вопрос право на частную жизнь. Каждый должен быть защищен от вторжения в свою личную жизнь, а также от несанкционированного сбора, хранения, распространения и использования информации. Мы должны бороться с терроризмом и организованной преступностью, но не теми средствами, которые нарушают основные права человека.

Сегодня существуют технологии, позволяющие отслеживать, просматривать, прослушивать и одновременно анализировать миллионы телефонных звонков и электронных сообщений, использовать практически невидимые подслушивающие и следящие устройства и тайно устанавливать на чужих компьютерах «шпионские программы», которые могут незаметно собирать информацию о посещении различных сайтов и переписке по электронной почте с данного компьютера и даже включать на нем камеру и микрофон.

Иногда говорят, что бояться новых методов следует только тем, кому есть что скрывать. Однако такая постановка вопроса приводит к перекалыванию ответственности. Это государство должно оправдываться в том, что нарушает право человека на неприкосновенность частной жизни, а не люди — объяснять, почему они обеспокоены несоблюдением одного из своих основных прав.

Применение полицией и службами безопасности подобных новых методов наблюдения требует усиления демократического и судебного контроля.

Хранение огромного количества персональной информации в базах данных социальных служб, медицинских учреждений и полиции уже само по себе вызывает беспокойство. Так, в Британской национальной базе ДНК содержится более 5 миллионов образцов. В 2007 г. было случайно потеряно два диска с конфиденциальными данными 25 миллионов человек, имеющих право получать пособие на ребенка, — вот прекрасный пример того, какому риску подвержена информация. В декабре 2008 г. Страсбургский суд постановил, что Соединенное Королевство нарушило статью 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на неприкосновенность частной жизни), оставив за собой полномочия на массовое неизбирательное хранение отпечатков пальцев и образцов ДНК лиц, подозреваемых, но не признанных виновными в совершении преступлений¹⁰¹.

Банки, страховые компании и другие предприятия также ведут свои собственные базы данных о клиентах и совершенных сделках.

Вполне понятны опасения в том, что все эти базы данных можно сопоставить. Возникает вопрос, насколько мы защищены от такого сопоставления и какими могут быть последствия, если это произойдет с базами государственного сектора и если результаты будут использоваться при принятии решений во

¹⁰¹ Дело «S. и Марпер против Соединенного Королевства» (*S. and Marper v. the United Kingdom*), судебное постановление от 4 декабря 2008 г.

всех сферах — от здравоохранения и социального обеспечения до подозрения в связях с террористами.

Люди, которым приходится путешествовать, сталкиваются с новыми неудобными мерами безопасности, такими как сбор отпечатков пальцев и биометрических данных и даже личный досмотр с помощью сканеров, которые проецируют на экран изображение человека в обнаженном виде. К примеру, авиакомпании, выполняющие рейсы в США, обязаны предоставлять персональные данные всех пассажиров, в том числе имена, номера телефонов, адреса электронной почты, номера кредитных карт и предназначенные для направления счетов почтовые адреса. Эта информация передается в службы безопасности США и хранится в течение нескольких лет. В настоящее время ведется подготовка к применению подобной системы в отношении лиц, въезжающих в страны ЕС или выезжающих из Евросоюза.

В полиции и спецслужбах уже накоплен огромный массив данных. Обработка этой информации осуществляется не только с целью найти сведения о ранее обнаруженных преступниках, но все больше для того, чтобы выявить лиц, соответствующих заранее составленным «портретам» людей, которые, как предполагается, с большой долей вероятности могут оказаться террористами. Подобные методы все чаще применяются по отношению к преступлениям, не связанным с терроризмом. Тем не менее, такие портреты могут содержать искажения, о которых специалисты, возможно, даже не подозревают, а это может привести к дискриминации по отношению к целым «группам подозреваемых».

Очевидно, что необходимо определить правила обеспечения сохранности данных для полиции, судебной системы и служб безопасности. Один из недостатков Рамочного решения Совета ЕС о защите персональных данных состоит в том, что оно не применимо ни к внутригосударственной обработке данных о сотрудниках полиции и судебных органов европейских стран, ни к любой обработке личных данных службами безопасности

и даже полицией в тех случаях, когда дело касается вопросов государственной безопасности.

Поскольку террористы и члены других организованных преступных группировок все чаще действуют на международном уровне, на первый план выходит необходимость сотрудничества между правоохрнительными органами из различных стран. В Европейском союзе формируется принцип «доступности» для обеспечения беспрепятственного обмена информацией, суть которого состоит в том, чтобы правоохрнительные органы в любом государстве ЕС могли незамедлительно и с минимумом «бюрократических препятствий» получить полный доступ ко всем данным, имеющимся у подобных ведомств в других странах — участницах ЕС.

Это означает, что любая информация, находящаяся в базе данных правоохрнительных органов любого государства Евросоюза, будет доступна на большей части европейской территории, а может быть, и в других странах, в частности в США. Если система будет функционировать в соответствии с замыслом, она может упростить работу полиции. С другой стороны, любая ошибка или неточность в сообщении может иметь очень серьезные отрицательные последствия для упомянутого в нем лица. Это свидетельствует о необходимости разработать режим обеспечения сохранности информации в рамках Евросоюза на основе согласованных стандартов.

Если практика «доступности» распространится на компетентные органы других стран (например, США), необходимо обеспечить соблюдение всеми сторонами единых стандартов обеспечения сохранности данных. Европе не следует пренебрегать этими важными правилами только для того, чтобы удовлетворить своих американских коллег.

Европейские надзорные органы по защите данных подчеркивают необходимость более строгого режима обеспечения сохранности информации. В своей декларации, опубликованной в мае 2007 г., они заявили:

«Ввиду расширения применения принципа доступности информации для совершенствования борьбы с тяжкими преступлениями как на уровне отдельных государств, так и на межгосударственном уровне в Европейском союзе, отсутствие согласованного строгого режима обеспечения сохранности данных в ЕС приводит к такой ситуации, в которой соблюдение права на защиту персональных данных уже не гарантируется».¹⁰²

Это серьезное предупреждение со стороны специальных надзорных органов, работающих на уровне отдельных государств по всей Европе. К ним важно прислушиваться, поскольку они занимаются решением сложных проблем, а неспециалисты, даже политики, не могут полностью оценить последствия предлагаемых или уже согласованных изменений.

Уверенность в незыблемости права человека на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных была сильно подорвана во время «войны против терроризма». Согласованные ранее защитные меры были дискредитированы государствами. В США через систему «писем государственной безопасности» без судебного надзора был получен доступ к библиотечным архивам и другим данным. Президент Буш одобрил прослушивание телефонных переговоров многих граждан США, однако это решение держалось в секрете даже от Конгресса, что сильно подорвало доверие общественности. Положение тех, кто не является гражданином США (например, европейцев), на самом деле, еще хуже, поскольку американские спецслужбы могут шпионить за ними абсолютно безо всякого контроля или конституционных гарантий.

В Европе назрела необходимость серьезно обсудить сочетание методов противодействия терроризму и другим преступлениям и соблюдения при этом права на неприкосновенность частной жизни. В последние годы в дискуссии по поводу средств

¹⁰² Декларация принята Европейским надзорным органом по защите данных на Кипре 11 мая 2007 г., полный текст см. на сайте www.edps.europa.eu/EDPSWEB/Jahia/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/50.

наблюдения вопросам защиты прав человека не уделялось должного внимания. Более того, когда методы, основанные на вмешательстве, оказались неэффективными, их обсуждение пресекалось якобы из соображений конфиденциальности.

Иногда даже высказывалось мнение о том, что полноценная защита информации препятствует эффективному поддержанию правопорядка. Это не так. Необходимо понимать, что в этом случае возникает конфликт прав, которому следует уделить внимание.

С одной стороны, государство должно обеспечивать соблюдение прав своих граждан, защищая их от возможных терактов. С другой стороны, оно обязано оберегать неприкосновенность частной жизни людей и следить за тем, чтобы их персональные данные не попали в руки преступников и не были использованы ненадлежащим образом.

Необходимо срочно восстановить принцип верховенства права в этой сфере. Соответствующие стандарты определяются Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и практикой Европейского суда по правам человека, а также Конвенцией о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера и дополнительным протоколом к ней. В рекомендации Совета Европы о защите персональных данных, используемых в деятельности полиции, также содержатся важные указания¹⁰³.

Ниже перечислены некоторые основные принципы, которые представляются мне наиболее актуальными для дальнейшего обсуждения вопроса неприкосновенности частной жизни и защиты персональных данных в борьбе с терроризмом:

- вся обработка персональных данных правоохранительными органами в целях борьбы с терроризмом должна быть основана на четких, конкретных, имеющих обязательную силу и общеизвестных правовых нормах;

¹⁰³ Рекомендация Комитета министров № R(87)15, регламентирующая использование персональных данных в деятельности полиции.

- цель конкретных действий полиции и спецслужб в рамках таких широких категорий, как «борьба с (организованной) преступностью» и «противодействие терроризму» должна быть определена более четко. Необходимо принимать во внимание тот факт, что методы, признаваемые адекватными для одних целей (например, для устранения непосредственной угрозы теракта), не подходят для борьбы с менее явными угрозами (например, для того чтобы удержать молодежь от «радикализации» или «поддержки экстремизма»). Принятые в Европе основные демократические ценности размываются при чрезмерном расширении понятия «терроризма» или при применении драконовских мер, оправданных в случае противодействия конкретной серьезной угрозе, для решения менее сложных задач в сфере охраны правопорядка;
- сбор данных о физических лицах, например, только по признаку национальности, религиозных убеждений, сексуальной ориентации или политических воззрений, должен быть запрещен;
- сбор данных о лицах, не подозреваемых в причастности к конкретному преступлению и не представляющих угрозы, должен осуществляться по принципу строгой «необходимости» и «соразмерности»;
- доступ к архивам полиции и служб безопасности должен предоставляться только в отдельных случаях для решения конкретных задач и под контролем судебных органов;
- допустимый срок хранения собранной информации должен быть ограничен. В отсутствие исключительных обстоятельств образцы ДНК, взятые у помещенных под стражу, но не признанных виновными и не осужденных лиц, должны быть уничтожены, а данные о них — удалены; в любом случае, должны существовать четкие правила и право на обжалование действий;
- необходимо законодательно закрепить защитные меры, призванные обеспечить надлежащий эффективный надзор за деятельностью полиции и спецслужб. Мониторинг

должен вестись и на уровне судебных органов, и на уровне парламента;

- все операции по обработке персональных данных должны подвергаться тщательному действенному надзору со стороны независимых и беспристрастных органов по защите информации.

Прежде чем передавать какие-либо персональные данные в другую страну, государственные органы власти обязаны обеспечить выполнение принимающей стороной всех указанных правил. Принцип доступности информации для различных органов власти не должен использоваться для уклонения от соблюдения стандартов защиты информации, принятых на уровне отдельных государств или на общеевропейском уровне.



Глава 11. Жестокие преступления прошлого

Примирение с историческим прошлым всегда играло важную роль в жизни человечества. Тем не менее, особое значение этот процесс приобретает в тех случаях, когда происходят массовые казни и грубые нарушения прав человека. Пренебрежение подобными преступлениями чревато серьезными последствиями. Если эти преступления в течение долгого времени остаются безнаказанными, или же если отрицается сам факт их совершения (в особенности если это происходит на протяжении жизни нескольких поколений), у их жертв и тех, кто ассоциирует себя с ними, неизбежно возникает чувство горечи и обиды. Это, в свою очередь, отравляет взаимоотношения между людьми, которых во времена совершения этих преступлений даже не было свете.

На фотографии: июнь 1944 г., прибытие венгерских евреев в концентрационный лагерь Аушвиц-Биркенау, где во время Второй мировой войны нацистами были уничтожены около одного миллиона евреев (© dpa/АВАСА).

Уроки истории

Призрак грубейших нарушений прав человека, совершавшихся в прошлом, по-прежнему преследует Европу. В ряде случаев признание былых преступлений способствовало укреплению взаимопонимания, терпимости и доверия как между отдельными людьми, так и между целыми народами. В иных случаях отказ признать такие преступления, равно как и их преуменьшение или спекуляция на них, усугубляли разногласия и сеяли взаимную ненависть. Подтасовка исторических фактов нередко использовалась для оправдания дискриминации, расизма, антисемитизма и ксенофобии.

Признание грубых нарушений прав человека, совершавшихся в прошлом, и поиск единого мнения об их историческом значении очень важны для общества. Пренебрежение такими преступлениями может привести к чрезвычайно серьезным последствиям, ожесточив тех, кто ассоциирует себя с их жертвами, и отравив взаимоотношения между людьми, которые в те времена еще даже не родились.

Европейские державы крайне неохотно признают масштабы страданий и тяжкое наследие своей колониальной политики, несмотря на то, что с момента исчезновения колоний прошло уже немало времени. Так, на Всемирной конференции по борьбе против расизма в г. Дурбан в 2001 г. представители европейских стран выступили с жестким протестом против предложения о перечислении таких исторических фактов в трудах конференции. В результате этого протеста участники ограничились облегченной компромиссной формулировкой, которая совершенно заслуженно вызвала немало критики.

Многие отрицали, преуменьшали или просто игнорировали преступления нацистской Германии, в частности Холокост, тогда, когда они совершались. Тем не менее, впоследствии мировое сообщество официально утвердило понятие геноцида и приняло международную конвенцию для того, чтобы иметь возможность предотвращать и карать подобные преступления в будущем.

После окончания Второй мировой войны Германия приложила колоссальные усилия для обличения зверств нацистского режима, выплаты компенсаций его жертвам, наказания преступников в тех случаях, когда это было возможно, и информирования последующих поколений о преступлениях прошлого. Все эти меры, безусловно, были необходимы, и ограничиться чем-то меньшим было бы просто недопустимо.

Власти других государств менее охотно предоставляли информацию о сотрудничестве с нацистами и пособничестве истреблению евреев на своей территории. Недостаточно внимания по-прежнему уделяется и проблеме массовых убийств представителей народа рома, умалчиваются факты о казнях лесбиянок, гомосексуалистов и инвалидов и проведении над последними медицинских экспериментов.

Несмотря на то, что в настоящее время существует немало документов, подтверждающих и изобличающих преступления сталинского режима во времена СССР (многие из этих документов были обнародованы неправительственной правозащитной организацией «Мемориал»), весь масштаб сталинских репрессий еще не полностью признан и оценен.

Когда в 2009—2010 гг. ряд европейских стран инициировал дискуссию о роли, сыгранной советскими войсками во Второй мировой войне, это вызвало непонимание у россиян, многие из которых сочли, что жертвы, принесенные их страной во время Великой Отечественной, не оцениваются по достоинству. Более того, некоторые посчитали подобные разговоры попыткой уравнивать борьбу советского народа против нацистского режима со зверствами гитлеровской армии. Эти споры служат ярким доказательством того, что при обсуждении истории необходимо разграничивать те или иные исторические факты. В данном конкретном случае следует провести черту между диктатурой Сталина и усилиями советского народа и его солдат, направленными на борьбу с фашизмом и защиту собственной страны.

Это удалось российскому президенту Борису Ельцину, который в 1992 г. привез в Варшаву важнейшие документы,

включая личный приказ Сталина о ликвидации 22 тысяч поляков в Катыни в 1940 г. Обнародование этой информации стало беспрецедентной мерой, опровергнувшей прежние заявления советских властей о том, что поляки погибли от рук гитлеровских солдат. Этот поступок Бориса Ельцина стал первым шагом на пути примирения и достижения взаимопонимания между двумя странами. Церемония, посвященная 70-й годовщине катынского преступления, была проведена Россией и Польшей совместно.

Я от всей души надеюсь, что подобный процесс по примирению и достижению взаимопонимания начнется в Армении и Турции. Даже описание вынужденного массового переселения армян и гибели многих из них в результате изгнания и прямых убийств, произошедших в 1915 г. во времена Османской империи, по сей день вызывает немало горячих споров. Эти события произошли в тот период, когда современной Турецкой Республики еще не существовало, однако Турция все равно избегает разговоров об этих преступлениях. Писатели и журналисты, предпринимавшие попытки вынести этот вопрос на обсуждение общественности, были привлечены к суду. Несмотря на то, что в настоящее время приняты некоторые меры, направленные на признание вышеупомянутых фактов (во многом благодаря обсуждению этого вопроса на уровне ученых-историков), многое еще предстоит сделать.

Еще одна народность, о чьей трагической судьбе в Европе предпочитают не вспоминать, — это рома. И дело не только в том, что большинство европейцев даже не знает о преступлениях нацистов, жертвами которых пали многие представители рома, но и в том, что данные о жестоких репрессиях и дискриминации этого народа, имевших место в ряде европейских стран как до установления нацистского режима, так и после его разгрома, до сих пор не были признаны официально. Эти страны крайне неохотно приносят народу рома свои извинения за содеянное — если вообще соглашаются это сделать (см. главу, посвященную правам народа рома.)

На Балканах различные трактовки исторических событий, многие из которых произошли несколько веков назад, получили вторую жизнь во время военных конфликтов 1990-х гг., серьезно подорвав усилия международного сообщества по мирному урегулированию. В ходе этих конфликтов были совершены новые кровавые преступления, масштаб и даже сам факт существования которых, в свою очередь, стали предметом споров. Правозащитные организации, действующие на территории бывшей Югославии, неоднократно призывали к созданию региональной комиссии по установлению исторической правды: эта важная инициатива могла бы предотвратить извращение и фальсификацию исторических фактов, способные привести к возникновению напряженности в будущем. Для большинства зон конфликтов характерно существование нескольких версий исторических событий. Авторы и последователи таких версий предлагают свою точку зрения на те или иные факты и обращают внимание на отдельные аспекты произошедшего. Крайне важно, чтобы общество в полной мере осознавало многообразие этих зачастую противоречащих друг другу трактовок и признавало возможность их существования, причем даже в тех случаях, когда основные факты уже получили официальное подтверждение.

В качестве примера неправительственного проекта по укреплению такого рода взаимопонимания можно привести Северную Ирландию, где между враждующими сторонами был инициирован диалог, направленный на обсуждение существующих разногласий и обмен опытом. Была начата официальная кампания по пересмотру ряда исторических событий, включая «Кровавое воскресенье» 1972 г. Важную роль в восстановлении исторической правды сыграли и постановления Европейского суда по правам человека, согласно которым результаты расследования преступлений, совершенных в Северной Ирландии по политическим и религиозным мотивам, были признаны неудовлетворительными.

После свержения в 1974 г. греческой хунты был проведен ряд судебных процессов, направленных на установление

виновных в военном перевороте. Схожие меры принимались в Португалии, где после падения фашистской диктатуры расследовалась деятельность секретных служб.

Выявление реальных фактов и правдивое изложение событий, связанных с нарушениями прав человека в прошлом, необходимы для правового государства, привлечения к ответственности виновных, предоставления компенсаций жертвам и принятия мер по предотвращению подобных преступлений в будущем.

Установление исторической правды имеет огромное значение и в долгосрочной перспективе, ведь жертвы этих преступлений — люди, а не безликие цифры. Те, кто выжил после перенесенных испытаний, равно как и дети и внуки пострадавших, имеют право знать правду о случившемся и скорбеть, сохраняя чувство собственного достоинства. Необходимо защитить их право помнить и чтить память о прошлом.

Общество в целом должно извлекать необходимые выводы из случившегося, документально подтверждать события прошлого, создавать мемориалы в память о погибших и готовить специальные учебные программы для следующих поколений.

В настоящее время Советом Европы уже был накоплен значительный опыт по подготовке программ преподавания истории с учетом различных точек зрения, существующих на сегодняшний момент: преподавание ведется при помощи интерактивных материалов и в рамках двустороннего сотрудничества. Были разработаны учебные программы, в которых рассказывается об основных событиях XX века и европейской истории. В этих программах, например, затрагивается такой важный аспект, как история женщин в XX веке. Сейчас также готовятся новые материалы, цель которых состоит в том, чтобы донести до учащихся важность существования различных точек зрения и, в частности, помочь в описании «противоположной стороны» при преподавании истории.

В Боснии и Герцеговине Совет Европы выступил в качестве координатора по подготовке единых рекомендаций, которые

должны были лечь в основу новых учебников по истории и географии и дидактических пособий. При этом сами учителя приняли активное участие в работе над материалами, полностью поддержав идею нового подхода к преподаванию истории с учетом различных точек зрения и с помощью современных интерактивных средств.

Члены Парламентской ассамблеи Совета Европы особо отметили значимость уроков истории для процесса примирения и подчеркнули, что при обсуждении спорных вопросов нельзя руководствоваться только принципами политической целесообразности и предлагать лишь одну точку зрения на те или иные события. В настоящее время все чаще говорится о том, что вполне возможно существование нескольких трактовок одних и тех же исторических фактов, причем эти трактовки могут противоречить друг другу и при этом быть документально подтверждены.

Из-за разногласий по поводу тех или иных исторических событий не должны страдать права человека. Однобокие трактовки или искажение фактов не должны быть причиной дискриминации меньшинств, ксенофобии и новых репрессий или конфликтов. Будущие поколения не должны отвечать за грехи отцов или страдать из-за преступлений, совершенных их предками.

Главное — это искреннее стремление выяснить правду, готовность вести сдержанные дискуссии с учетом имеющихся фактов и осознание того, что любые споры по поводу различных точек зрения на историческое прошлое являются неотъемлемой частью процесса примирения со своей нелегкой историей. Лишь в этом случае можно надеяться на то, что будут сделаны правильные выводы.

Наказание виновных в посттоталитарных государствах

Государства, переживающие переход от одного режима к другому, сталкиваются с необходимостью наказания виновных в ранее совершенных преступлениях. Так, люди,

совершившие в прошлом грубые нарушения прав человека, подлежат уголовному преследованию и лишаются возможности занимать какие-либо государственные посты. Это также означает реформирование и контроль деятельности правоохранительных и судебных органов, равно как и органов государственного управления. На переходном этапе таким государствам необходимо выработать разумный подход по привлечению к ответственности тех, кто ранее сотрудничал с репрессивным режимом.

Одной из административных мер, применяемых к таким людям в ряде европейских стран бывшего коммунистического лагеря, была люстрация, в соответствии с правилами которой бывшие работники коммунистических спецслужб и лица, сотрудничавшие с ними, лишались права занимать государственные должности. Меры по увольнению из государственных учреждений лиц с сомнительной репутацией также получили название «проверки на благонадежность» — они касались тех, кому нельзя доверять работу в государственных органах власти из-за их несоответствия демократическим принципам.

В 1996 г. Парламентская ассамблея Совета Европы предложила разработать руководство, призванное контролировать соответствие законодательства о люстрации принципам верховенства права.

Члены Ассамблеи заявили о необходимости жесткого соблюдения указанных процедур и прав граждан на:

- услуги адвоката;
- опровержение и оспаривание используемых доказательств;
- полный доступ к доказательной базе;
- предоставление собственных доказательств;
- проведение открытого слушания при наличии соответствующего запроса;
- направление в независимый суд ходатайства об обжаловании.

Кроме того, Страсбургский суд принял постановление, согласно которому государство, намеренное принять меры по люстрации, обязано предоставить лицам, подпадающим под

действие этих мер, все процессуальные гарантии в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод¹⁰⁴.

Как показывает опыт, в случае несоблюдения жестких процедур даже самые неотложные меры по проверке благонадежности могут быть скомпрометированы. В декабре 2006 г. я был с визитом в Сараево для обсуждения жалоб, поступивших от 260 сотрудников полиции, которых уволили из правоохранительных органов или лишили лицензии в результате процедуры проверки, организованной Специальными международными полицейскими силами ООН. Возможности этих сотрудников отстаивать свои интересы и опротестовывать решение об отзыве лицензии таким образом были ограничены.

Решение ООН об отказе в продлении лицензии было пожизненным и, следовательно, влекло за собой серьезные экономические и социальные последствия для лиц, подпадавших под его действие. Оно также делало их объектами общественного порицания, что еще сильнее усугубляло ситуацию. Эта история лишний раз подтверждает, что проверка на благонадежность — очень сложная процедура, проведение которой требует огромной осторожности.

В соответствии с предыдущей редакцией польского закона о люстрации, вступившего в силу 1 марта 2006 г., все общественные деятели (включая высокопоставленных чиновников), судьи, учителя, журналисты, дипломаты, представители муниципальных властей и главы государственных предприятий обязаны предоставить информацию о том, сотрудничали ли они с органами государственной безопасности ПНР в период с 1944 по 1990 гг. Достоверность этих заявлений затем подлежит проверке сотрудниками польского Института национальной памяти. Если при анализе государственных архивов будет выявлено, что в действительности указанное лицо сотрудничало с госбезопасностью, этот человек может лишиться своей должности.

¹⁰⁴ Дело «Турек против Словакии» (*Turek v. Slovakia*), судебное постановление от 14 февраля 2006 г.

Мне сообщили, что этот закон может затронуть более 300 тысяч человек. Поскольку сфера действия закона была очерчена чрезвычайно широко, возник вопрос о том, действительно ли лица всех вышеуказанных профессий представляют такую серьезную угрозу правам человека и демократии, особенно с учетом того, сколько времени уже прошло с момента смены режима. Предлагаемые процедуры практически не предусматривали дифференциации различных форм так называемого сотрудничества и не допускали, что за годы, прошедшие со времени крушения коммунистической системы, эти люди могли изменить отношение к той ситуации и свое поведение.

После вынесения закона на общественное обсуждение в него был внесен ряд поправок. Один из выводов, сделанных в ходе обсуждения, заключался в том, что анализ информации, полученной незаконными методами и хранящейся в неполных досье спецслужб, сопряжен со значительными трудностями. Использование такого рода архивов вряд ли может служить гарантией справедливого проведения проверки на благонадежность.

Все лица, которых коснется проверка, должны иметь возможность ознакомиться со своими досье, собранными силами бывших спецслужб. Тем не менее, в соответствии со стандартами в области прав человека должен соблюдаться принцип неприкосновенности частной жизни отдельных граждан, жертв и свидетелей. В случае утечки данных опубликование неподтвержденной информации способно нанести ущерб репутации соответствующих лиц в нарушение принципа презумпции невиновности.

Люстрация — лишь один из немногих аспектов, связанных с наследием прошлого. Привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении тяжких преступлений, предоставление компенсаций пострадавшим, обнародование правды и информирование общественности о событиях прошлого — все это меры, которые должны дополнять любые процедуры по проверке благонадежности.

Парламентарии Совета Европы заявили в своей резолюции 1996 г. о том, что «залогом мирного сосуществования

и успеха переходного периода является сохранение тонкой грани между отправлением правосудия и стремлением к отмщению».

Необходимо избегать любых возможных рисков использования проверки благонадежности в политических или личных целях, а это требует строгого соблюдения процедур в соответствии с принципами законности.

Международный уголовный суд

Вооруженные конфликты на Балканах в начале 1990-х гг. в очередной раз напомнили о необходимости создания эффективного и независимого международного механизма отправления правосудия, который позволил бы покончить с безнаказанностью тех, кто виновен в тягчайших злодеяниях — геноциде, преступлениях против человечности и военных преступлениях. В 1998 г., после долгих межправительственных переговоров, был утвержден Римский статут, а в 2002 г., после ратификации статута 60 государствами, — создан Международный уголовный суд (МУС). В настоящее время, несмотря на то, что число государств, присоединившихся к этому договору, выросло до 114, деятельность МУС по-прежнему сопряжена с немалыми сложностями.

Президентские администрации США прошлых лет неизменно относились к Международному уголовному суду с подозрением и враждебностью. Во время президентства Билла Клинтона представители его администрации опасались, что МУС может быть использован в качестве инструмента для политических преследований граждан США. Тем не менее, 31 декабря 2000 г., в день, когда истек срок, отведенный для подписания статута, президент Клинтон все-таки поставил под документом свою подпись. Он заявил, что ратификация статута (следующий шаг) остается под вопросом, и внесение в Сенат предложения о ратификации будет зависеть от того, докажет ли Международный уголовный суд свою политическую независимость.

Его преемник оказался не готов даже к таким мерам. Накануне вступления статута в силу президент США Джордж

Буш-младший направил в адрес Генерального секретаря ООН письмо, в котором заявил, что его администрация отказывается ратифицировать договор и принимать на себя обязательства, возникшие после подписания. Эта «аннуляция подписи» означала, что правительство США более не считает себя обязанным воздерживаться от действий, которые противоречат целям и задачам Римского статута¹⁰⁵.

Впоследствии США инициировали масштабную кампанию, направленную против МУС. В 2002 г. они настояли на том, чтобы Совет Безопасности ООН принял резолюцию, согласно которой МУС не может приступить к расследованию деятельности или уголовному преследованию «действующих или бывших должностных лиц или сотрудников» из стран, не ратифицировавших Статут. В июне 2003 г. срок действия этой резолюции был продлен на 12 месяцев, однако последующие попытки ее пролонгации не получили необходимой поддержки. В конечном итоге, резолюция была отозвана.

Затем США обратились к правительствам других стран с предложением заключить с ними двусторонние соглашения об иммунитете, призванные оградить действующих или бывших американских чиновников, военных и иных лиц, включая прочих граждан США и лиц, которые работают на США, не имея американского гражданства, от возможного преследования со стороны МУС¹⁰⁶. Никаких гарантий того, что подозреваемые

¹⁰⁵ Статья 18(а) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. гласит, что государство, подписавшее договор, обязано воздерживаться от действий, которые противоречат целям и задачам Римского статута.

¹⁰⁶ Эти соглашения также получили название соглашений «в отношении статьи 98». В статье 98(2) Статута говорится следующее: «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». По единодушному мнению целого ряда экспертов в области международного права заключение подобных соглашений

предстанут перед уголовным судом своей страны, при этом предоставлено не было¹⁰⁷.

Политическое и дипломатическое давление, которое США оказывали на другие государства с целью подписания таких соглашений, было беспрецедентным. Те страны, которые отказывались от сотрудничества в данном вопросе, лишались права на участие в программах по военной подготовке и даже помощи на цели развития. В 2002 г. в США был принят Акт о защите работников американских спецслужб (ASPA), запрещающий США участвовать в двусторонних и многосторонних мероприятиях, направленных на поддержку МУС или сотрудничество с ним, и разрешающий применение силы для освобождения любого гражданина США, задержанного по распоряжению Международного суда ООН в Гааге.

Кроме того, в США была принята поправка к закону об экономической помощи, получившая свое название в честь ее автора, конгрессмена Джорджа Незеркатта (*George Nethercutt*). Эта поправка стала тяжелым ударом для ряда бедных стран, которые заняли жесткую позицию в отношении соблюдения положений Римского статута.

По понятным причинам отношение европейских институтов к сути и методам этой кампании было весьма скептическим, а государства, заинтересованные в сохранении хороших отношений и с ЕС, и с США, оказались в незавидном положении. Так, Румыния и Азербайджан согласились подписать двустороннее соглашение об иммунитете, но так его и не ратифицировали.

противоречит нормам международного законодательства и положениям Римского статута.

¹⁰⁷ В Римском статуте предусмотрены подробные гарантии, призванные не допустить злоупотребления положениями Статута в политических целях. В преамбуле Римского статута говорится о том, что МУС должен дополнять национальные органы уголовной юстиции, а согласно статье 17, МУС принимает дело к производству в тех случаях, когда это государство не желает или не способно вести расследование или уголовное преследование должным образом.

Данный вопрос обсуждался Парламентской ассамблеей Совета Европы в ходе целого ряда заседаний. В 2003 г. члены ПАСЕ выразили сожаление по поводу продолжающейся кампании США против МУС, заявив, что заключение подобных соглашений является нарушением положений Римского статута. В заявлении также говорилось 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 Соединенными Штатами с одной стороны и Европейским союзом и Советом Европы — с другой, ставят указанные государства 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»¹⁰⁸.

В конечном итоге всего четыре европейских государства — Албания, Босния и Герцеговина, Грузия и бывшая югославская Республика Македония — ратифицировали соглашение об иммунитете. Беседуя впоследствии с представителями правительств этих государств, я не смог уловить в их речах какого бы то ни было энтузиазма по поводу этого соглашения.

Следует отметить, что обязательную юридическую силу носили менее половины из этих соглашений, поскольку многие правительства подписавших их государств так и не выполнили свои первоначальные обещания, данные президентской администрации США. Из 101 подписанного соглашения лишь 21 было ратифицировано соответствующими парламентами, а еще 18 получили статус правительственных решений, которые не требуют ратификации¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Резолюция ПАСЕ 1336 (2003).

¹⁰⁹ Статистические данные, полученные от Коалиции в поддержку Международного уголовного суда: www.iccnw.org

С течением времени даже представители администрации Буша-младшего утратили свой первоначальный энтузиазм: число исключений в отношении ASPA увеличилось, и, в конце концов, к карательным мерам просто перестали прибегать.

Очевидно, что администрация Барака Обамы настроена по отношению к МУС более благожелательно. Санкции, о которых говорится в двусторонних соглашениях, были отменены, а госсекретарь США Хиллари Клинтон в своем выступлении перед Сенатом заявила, что пора «враждебного отношения» к МУС миновала. Поддержка со стороны США действий МУС в отношении Судана может ознаменовать начало новой эры международного правосудия.

Правительство США должно еще раз заявить о своей поддержке в адрес МУС, возобновив действительность своей подписи, отменив ASPA и приняв активное участие в Конференции по пересмотру. Администрации Барака Обамы следует обратиться к Сенату США с предложением ратифицировать Римский статут и принять меры для того, чтобы МУС в качестве последней инстанции стал эффективным инструментом правосудия в отношении чудовищных преступлений, которые слишком часто остаются безнаказанными.

Представителям европейских государств необходимо возобновить диалог с правительством США по данной проблеме. Все вопросы, которые по-прежнему вызывают у США беспокойство (если таковые еще остались), должны быть прояснены и разрешены. Подобные диалоги должны также убедить те европейские государства, которые до сих пор не приняли Римский статут, присоединиться к его сторонам.

Нам следует добиваться всеобщей поддержки и участия. Преступления, совершенные после принятия Статута в 1998 г., могут служить печальным доказательством того, как сильно мы нуждаемся в Международном уголовном суде.



Глава 12. Свобода СМИ и выражения своего мнения

Предназначение журналистики заключается не в том, чтобы угождать властям или являться рупором правительств. Я убежден, что средства массовой информации играют другую, важную роль «общественного надзорного органа»: СМИ информируют общественность об актуальных событиях в жизни общества, даже если такая информация может поставить кого-то в неловкое положение.

На фотографии: Анна Политковская, снятая камерами видеонаблюдения в момент входа в подъезд, в котором ее ждет убийца (снимок предоставлен «Новой газетой»).

Язык богохульства и вражды

Однажды неизвестные надели хиджаб на знаменитую статую Русалочки в порту Копенгагена. Никто не взял на себя ответственность за этот акт: возможно, это было шуткой или попыткой провокации, а может быть — выражением неуважительного отношения к мусульманам. Как бы то ни было, хиджаб на Русалочке послужил напоминанием о том, что общественная дискуссия о поисках баланса между свободой самовыражения и уважением к религиозным верованиям далека от завершения.

Я был в числе тех, кто воспринял публикацию карикатур в Дании как глупый и безответственный поступок, являющийся отражением исламофобии¹¹⁰. Эта публикация нанесла большой ущерб и причинила очень сильную боль мусульманам. Тем не менее, я был против возбуждения любого судебного преследования в отношении датской газеты «Йюлландс-Постен». И я не считаю, что эти карикатуры свидетельствуют о необходимости принятия более строгих законов о богохульстве. Я думаю, что такие разногласия, по мере возможности, необходимо разрешать в ходе свободного и открытого обсуждения.

Свобода выражения мнения, в том виде, в котором она определена в статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, не является абсолютным правом — у нее есть пределы. Эта свобода налагает обязанности и ответственность и может быть ограничена в целях охраны правопорядка и прав других людей в том случае, если такие ограничения «необходимы в демократическом обществе» и предусмотрены законом.

В статье 10 говорится о том, что такая свобода также может быть ограничена «в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях

¹¹⁰ В 2005 г. в датских СМИ были опубликованы карикатуры, вызвавшие неоднозначную реакцию и воспринятые рядом людей как проявление неуважения к мусульманской вере.

предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Эти положения иногда непросто трактовать в конкретных случаях, однако очевидно одно: использование языка вражды непозволительно. Европейский суд по правам человека вынес решение, согласно которому свобода выражения мнения не предусматривает право на высказывания в духе языка вражды, поскольку «это несовместимо с ценностями, провозглашенными Конвенцией, в частности терпимостью, социальной стабильностью и недискриминацией»¹¹¹.

Подобное мнение содержится и в рекомендации Комитета министров Совета Европы за 1997 г.

Согласно статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах государства обязаны препятствовать разжиганию расовой и религиозной вражды. Основным условием здесь является умышленное разжигание розни, способное привести к дискриминации или другим нарушениям прав человека. Определение термина «язык вражды» включает тщательно подобранные формулировки: «пропаганда межнациональной, расовой или религиозной ненависти, содержащая в себе подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию».

На практике язык вражды не всегда просто отличить от прочих форм резкой критики. В любом случае, ограничение, связанное с использованием языка вражды, никоим образом не предполагает наложения ограничений или запрета на высказывания, вызывающие у других людей чувство раздражения или дискомфорта. В часто цитируемом решении Суда по правам человека ясно говорится о том, что свобода выражения мнения применима не только в отношении информации и идей, которые рассматриваются как безобидные, «но и в отношении тех,

¹¹¹ Решение о допустимости жалобы № 23131/03, дело «Норвуд против Соединенного Королевства» (*Norwood v. The United Kingdom*), 16 июля 2003 г.

которые шокируют, обижают или вызывают обеспокоенность у государства или части населения»¹¹². Это действительно важная формулировка.

Запрет на распространение информации или на осуществление права выражения мнения следует рассматривать как исключительную меру, решение о принятии которой должно выноситься при помощи демократических инструментов и базироваться на обоснованной абсолютной необходимости подобного шага. В противном случае может возникнуть риск запрета некоторых высказываний просто потому, что они не нравятся какой-то влиятельной фигуре или группе людей.

Свобода выражения мнения является основой функционирования демократии как таковой. Фундаментальный характер этого права проявляется при обличении социальных проблем, осуществлении контроля над действиями представителей власти и содействии развитию терпимости. Эти ценности необходимо защищать — даже если ради этого придется смириться с существованием репортажей сомнительного качества.

В Венецианскую комиссию Совета Европы поступил запрос на подготовку обзора применяющихся в различных странах правоприменительной практики и законодательных мер, связанных с богохульством, разжиганием розни и свободой выражения мнения. В докладе комиссии говорилось о том, что «религиозные группы, равно как и прочие группы, должны терпимо относиться к публичным критическим высказываниям и дебатам, темой которых является деятельность, учения и убеждения этих групп, при условии, что такая критика не представляет собой умышленное и добровольное оскорбление и не содержит побуждения к нарушению общественной стабильности или к дискриминации последователей той или иной религии»¹¹³.

¹¹² Дело «Хэндисайд против Соединенного Королевства» (*Handyside v. the United Kingdom*), судебное постановление от 7 декабря 1976 г.

¹¹³ Венецианская комиссия, «Доклад о балансе между свободой выражения мнения и уважением чувств верующих» (*Report on the relationship between freedom of expression and freedom of religion*), CDL-AD(2008)026, § 72.

На сегодняшний день юридически ситуация в Европе выглядит следующим образом:

- практически во всех государствах — членах Совета Европы разжигание розни, в том числе религиозной, является незаконным;
- в большинстве государств предусмотрены отдельные меры, зачастую более строгие или суровые, в отношении разжигания розни через средства массовой информации;
- оскорбление религиозных чувств является уголовным преступлением в большей части государств — членов Совета Европы;
- в некоторых странах отрицание ряда исторических фактов, таких как холокост или геноцид, является преступлением;
- богохульство объявлено вне закона лишь в меньшей части государств — членов Совета Европы, и в настоящий момент редко преследуется в них в судебном порядке¹¹⁴.

Венецианская комиссия пришла к выводу о том, что необходимости в новых законодательных актах о богохульстве, оскорблении религиозных чувств и разжигании религиозной розни нет. Вместо этого следует сосредоточиться на полном, надлежащем и равноправном применении существующих общих законодательных норм.

Это был мудрый вывод. Принятие нового законодательства было бы воспринято как жест одобрения политики дальнейшего ограничения свободы выражения мнения, что противоречит признанию огромной важности открытого обсуждения неоднозначных вопросов для демократии. На самом деле необходимым является пересмотр действующих законов и отмена тех из них, которые накладывают слишком много ограничений.

Как было верно отмечено Венецианской комиссией, задача равноправного применения действующего законодательства

¹¹⁴ Article 19 («Статья 19») — неправительственная организация со штаб-квартирой в Лондоне, занимающаяся защитой свободы слова, собрала более подробную информацию относительно законов о богохульстве, отрицания исторических событий и языка вражды; см.: www.Article19.org.

должна решаться национальными судами. Судьи, работающие в таких судах, должны основывать свои действия на принципах, принятых в Европейском суде по правам человека, и при оценке соразмерности учитывать конкретные мнения и контекст, в котором они были выражены.

Разнообразие СМИ

Представители власти часто жалуются на действующие в их стране средства массовой информации, обвиняя тех в искажении и несправедливой критике заявлений и «сигналов» правительства. Действительно, существуют СМИ, работающие непрофессионально. Однако не следует преувеличивать эту проблему или пытаться использовать ее в качестве оправдания вмешательства или установления государственного контроля в этой сфере. Вместо этого правительствам следует проводить такую политику в области СМИ, которая способствует развитию самодисциплины и появлению все большего числа различных средств массовой информации. Это условие существования демократии, ведь разнообразие СМИ стимулирует дальнейший процесс демократизации.

Редакторы и прочие представители СМИ должны максимально внимательно относиться к критике качества того, как они освещают некоторые события. Крайне важным является улучшение профессиональной подготовки журналистов и наличие эффективной системы саморегулирования, элементами которой являются кодекс этики и советы, отвечающие за деятельность в сфере печати.

Однако главные проблемы СМИ все же заключаются в том, что до аудитории доносится слишком мало значимой информации, при этом действительного разнообразия мнений не наблюдается.

Благодаря сети Интернет появились новые возможности для ведения более демократического диалога по политическим вопросам, но можно с уверенностью утверждать, что средства массовой информации и впредь будут являться основным

источником новостей, представляющих интерес для общества в целом, а также главной ареной для публичных дискуссий.

Во всем мире интересы бизнеса и государства оказывают наиболее сильное влияние на деятельность средств массовой информации, и в первую очередь это касается телевидения. В определенной степени это неизбежно, учитывая потребность СМИ в крупных капиталовложениях. Однако именно поэтому так важно активно содействовать развитию конкуренции и демократизации медиаструктур. Минимальным требованием является прозрачность в отношении собственников СМИ, а также тех, кто контролирует различные средства массовой информации и оказывает на них влияние.

Иногда говорят, что мнение потребителей — это естественный и достаточный критерий отбора. Слишком пропагандистские СМИ, как правило, не привлекают внимания читателей, зрителей и слушателей. Однако в том случае, когда альтернатив нет или их слишком мало, возникает проблема. Дополнительные возможности в виде иностранных радиостанций или спутниковых телевизионных каналов могут стать подспорьем в ее решении, но языковой и прочие барьеры делают этот вариант неподходящим для многих людей.

В основе обеспечения разнообразия СМИ лежит ряд принципов: правительства и парламенты стран должны стимулировать развитие подлинной конкуренции, официальные государственные СМИ должны осуществлять свою деятельность беспристрастно и в интересах всех членов общества, а правительства должны быть транспарентными и предоставлять доступ к имеющейся у них информации.

Конкуренция

Правительства и парламенты некоторых европейских стран с целью обеспечения более широкого выбора оказывают активную финансовую поддержку небольшим СМИ, которыми зачастую управляют представители меньшинств. Правительства

других стран, однако, препятствуют развитию конкуренции, активно противодействуя неугодным СМИ.

Порядок распределения теле- и радиочастот — это проверка, пройти которую удастся не всем странам. Государственные органы, принимающие решения в этой сфере, должны действовать на основе утвержденных, объективных критериев, не допуская дискриминации кандидатов, обладающих большей степенью независимости.

В ряде стран существует еще одна проблема, которая заключается в том, что правительство покупает место для рекламы только в «лояльных» ему СМИ, давая, таким образом, бизнесу сигнал о необходимости следовать этому примеру. В результате независимым средствам массовой информации практически объявляется бойкот. Существуют и другие дискриминационные меры, используемые против независимых СМИ, и некоторые из таких мер осуществляются с очевидным намерением обанкротить их. Применяются различные тактики — многократная подача исков о диффамации, создание препятствий для закупки бумаги или для печати и распространения изданий. Эти действия следует рассматривать как нарушение свободы выражения мнения.

Важным является наличие реальных альтернатив. Однажды я спросил омбудсмена из одной бывшей республики СССР о том, какая реформа, по его мнению, наиболее сильно повлияла бы на улучшение ситуации с защитой прав человека в этой стране. «По-настоящему независимый телеканал!» — ответил он. Это, на его взгляд, было бы самым эффективным способом стимулирования открытой и свободной дискуссии и добросовестного выявления проблем, возникающих в обществе.

Роль «официальных» СМИ

«Официальные» СМИ должны осуществлять свою деятельность беспристрастно и в интересах всего населения. Они могут выполнять функцию необходимого противовеса развлекательным СМИ, работающим по законам бизнеса. «Общественные»

(государственные) СМИ, которые зачастую финансируются за счет денег налогоплательщиков или из прочих государственных источников, никогда не должны использоваться в качестве инструментов пропаганды теми или иными политиками или сторонниками политических интересов какой-либо партии. Независимость и беспристрастность таких СМИ имеют огромное значение и должны защищаться посредством утверждения принципов и надлежащих процедур назначения их высшего руководства.

Транспарентность государственных органов

Серьезное влияние на информационную культуру оказывает отношение властей к журналистам, запрашивающим у правительства сведения разного рода, в том числе конфиденциального характера. СМИ имеют законное право требовать у правительства отчета о его действиях и решениях, кроме того, они могут выступать в качестве представителей граждан страны, которые имеют право знать, какие действия предпринимают от их имени выбранные ими руководители. Таким образом, свободный доступ к правительственным данным является одним из наиболее важных принципов демократии.

Для осуществления этой цели одной готовности министров щедро раздавать интервью недостаточно. Необходимо официальное юридическое подтверждение права граждан страны, в том числе журналистов, на получение составленных в письменной форме документов и прочей информации от властей. Все исключения из этого базового принципа транспарентности должны строго регулироваться и допускаться только в отношении легитимных государственных тайн.

Эти проблемы наиболее остро стоят в некоторых странах переходного периода, где новости и информация политического характера ранее контролировались властью. Тем не менее, такие вопросы необходимо обсуждать и на общеевропейском уровне — существует ли у нас настоящая конкуренция на информационном рынке? Выполняют ли государственные средства массовой

информации те функции, которые должны? По-настоящему ли транспарентны правительства европейских стран?

Журналисты под угрозой

В сегодняшней Европе журналисты получают угрозы и даже тюремные сроки просто за добросовестное выполнение своей работы. Лица, предоставляющие СМИ информацию о случаях превышения полномочий или коррупции, рискуют своей должностью или чем-то еще более серьезным. Такой порядок вещей представляет угрозу для демократии, и бороться с ним необходимо с помощью проведения политики в области СМИ, основанной на защите прав, во главе которой должен лежать принцип свободы выражения мнения.

Предназначение журналистики заключается не в том, чтобы угождать властям или являться рупором правительств. В действительности средства массовой информации играют важную роль «общественного надзорного органа», а также информируют общественность об актуальных событиях в жизни общества, освещая, в том числе, те новости, которые могут поставить в неловкое положение влиятельных лиц и представителей власти.

Когда Европейский суд по правам человека в Страсбурге постановил, что свобода выражения мнения распространяется, в том числе, и на информацию, которая «шокирует, обижает или вызывает беспокойство», он таким образом подтвердил право средств массовой информации на неоднозначность высказываний. Это не значит, что данная свобода ничем не ограничена. Так, запрещено использование языка вражды, подстрекательство к насилию и распространение детской порнографии. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод поясняется, что государство может налагать ограничения, например, в целях защиты национальной безопасности и общественного порядка¹¹⁵.

¹¹⁵ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 10, § 2.

Однако возможности применения подобных исключений должны регулироваться законом и толковаться в узком смысле. Необходимо четко указать, что журналистская критика разрешена, в том числе если она направлена на деятельность власти, частных компаний, конкретных политиков или руководителей организаций.

В некоторых странах Европы диффамация по-прежнему уголовно наказуема, и это представляет собой серьезную проблему. Существуют законы, согласно которым высказывание либо публикация правдивых или ложных сведений или мнений, которые оскорбляют какое-либо лицо или наносят вред его репутации, является уголовным преступлением.

В соответствии с рекомендацией представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации преступления против «чести и достоинства» следует исключить из числа уголовно наказуемых и передать их в юрисдикцию гражданских судов. Само существование уголовного наказания за диффамацию может вызывать у журналистов страх, вынуждающий их прибегать к самоцензуре. Я согласен с такой оценкой ситуации.

Гражданские иски о клевете также не должны использоваться для достижения подобного по характеру репрессивного эффекта в отношении свободы СМИ. В сентябре 2010 г. Пленум Верховного суда Российской Федерации вынес достойное внимания постановление, согласно которому сумма компенсации по искам должна быть «разумной и справедливой» и «не вести к нарушению свободы массовой информации».

В резолюции об отмене уголовной ответственности за диффамацию, Парламентская ассамблея Совета Европы «полагает, что наказание в виде тюремного заключения за диффамацию должно быть незамедлительно отменено»¹¹⁶. В докладе на эту тему, сделанном в рамках ПАСЕ, было озвучено предложение о том, что публичные фигуры не должны иметь преимуществ

¹¹⁶ Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Резолюция № 1577 (2007 г.), § 13.

перед обычными гражданами с точки зрения защиты от действия законов о диффамации¹¹⁷.

Европейский суд по правам человека в Страсбурге установил, что политические деятели подвержены критике больше, чем кто бы то ни было, и постановил, что политикам следует смириться с тем, что их слова и действия привлекают более пристальное внимание как журналистов, так и широкой общественности¹¹⁸.

Значимость обсуждения этой темы весьма высока, при этом необходимо также рассматривать роль регуляторных механизмов в сфере СМИ. В данном отношении обнадеживающие результаты были получены в тех странах, где представители средств массовой информации разработали кодексы этики и собственные процедуры, обеспечивающие соблюдение профессиональных стандартов, например, посредством внедрения советов по делам печати или уполномоченных по правам прессы. Средства массовой информации достигли высокого уровня развития, общественность получила больше возможностей для защиты от оскорблений и осуществления права на ответ.

Отмена уголовной ответственности за диффамацию и рост значимости механизмов саморегулирования не гарантирует средствам массовой информации защиты от гражданских исков. Конечно, СМИ не должны стоять над законом, однако существует проблема, которая упоминается в процитированном выше докладе Парламентской ассамблеи. Это вопрос об очень высоких компенсациях за моральный ущерб, присуждаемых по решению судов. Если размеры таких компенсаций не соответствуют нанесенному ущербу и если их выплата относится на счет отдельных журналистов, это может возыметь отрицательный эффект.

¹¹⁷ «На пути к отмене уголовной ответственности за диффамацию» (*Towards decriminalisation of defamation*), Комиссия по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: Жауме Бартумеу Кассани (*Jaume Bartumeu Cassany*), док. № 11305, 14 мая 2007 г.

¹¹⁸ Дело «Лингенс против Австрии» (*Lingens v. Austria*), судебное постановление от 8 июля 1986 г.

Некоторые страны ввели систему юридической ответственности издателей, в рамках которой ответственность по закону несет один четко обозначенный руководитель средства массовой информации — как правило, собственник издания или редактор. Подобная система возлагает ответственность на тех, кто должен ее нести, и защищает отдельных журналистов от риска необходимости возмещения ущерба.

Предоставление защиты источникам информации является еще одним из столпов информационной политики, основанной на соблюдении прав. Журналисты должны иметь возможность свободно получать информацию, включая сведения анонимного характера, из любых источников, в том числе и от сотрудников государственных органов. Это право должно быть закреплено на уровне национального законодательства, при этом должен существовать действующий для всех запрет на проведение расследований с целью определения источников информации, использующихся журналистами. Даже суды не должны быть вправе требовать от СМИ, и тем более от отдельных журналистов, раскрыть их конфиденциальные источники.

Европейский суд по правам человека в Страсбурге постановил, что защита журналистских источников является одной из базовых предпосылок свободы прессы. В соответствии с этим приказ о раскрытии источника неправомерен, за исключением тех случаев, когда существует требование, имеющее преимущественную юридическую силу и связанное с общественными интересами¹¹⁹. Любое демократическое общество должно приветствовать и защищать «разоблачителей», ведь они являются защитным механизмом, предотвращающим злоупотребление полномочиями как в государственном, так и в частном секторах.

За последние несколько лет ряд ведущих и широко известных репортеров, занимающихся журналистскими расследованиями,

¹¹⁹ Дело «Гудвин против Соединенного Королевства» (*Goodwin v. the United Kingdom*), судебное постановление от 27 марта 1996 г.; см. также рекомендацию Комитета министров Совета Европы № R (2000) 7 в отношении права журналистов не раскрывать свои источники информации.

не только потеряли свои источники, вынужденные молчать из страха, но и сами пали жертвой крайне жестоких заказных убийств — таких как убийства Гранта Динка (*Hrant Dink*) в Турции, Георгия Гонгадзе в Украине, Эльмара Гусейнова в Азербайджане и Анны Политковской в России. Необходимо приложить все усилия для того, чтобы задержать и привлечь к ответственности не только непосредственных исполнителей, но и заказчиков этих преступлений.

Кроме того, в последние годы многие журналисты стали жертвами нападений и жесткого обращения, и не в последнюю очередь в России. Судя по всему, некоторые из этих нападений были организованы экстремистскими преступными группировками.

Подобные ужасающие преступления могут вынудить журналистов вести себя более осторожно и, таким образом, способствуют развитию самоцензуры. Правительства стран должны четко продемонстрировать свою готовность защищать свободу средств массовой информации не только на словах, но и на деле.

Самым первым шагом в этом случае будет освобождение всех журналистов, находящихся в тюрьме вследствие своей профессиональной деятельности, и введение моратория на применение законов о диффамации, предусматривающих уголовную ответственность.

Свобода собраний

Мирные собрания и демонстрации представляют собой одну из самых важных форм диалога между властью и гражданским обществом. Свобода собраний лежит в основе плюрализма и демократии, и ее необходимо защищать. В целом это право хорошо охраняется, поскольку оно закреплено в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11) и в национальном праве или конституциях государств — членов Совета Европы. Например, в России право на проведение мирных собраний установлено статьей 31 Конституции РФ.

Действительно, в большинстве европейских стран единственным законодательным требованием, предъявляемым к организаторам собраний, является необходимость уведомления местных властей о намерении провести собрание. Другими словами, потребности в получении санкции нет.

Однако государственные органы ряда стран, в которых законодательно установлен уведомительный порядок организации собраний, ошибочно полагают, что такие уведомления представляют собой заявки на получение разрешения и, следуя этой логике, могут быть отклонены, а это позволяет рассматривать какую-либо демонстрацию или шествие в качестве «несанкционированных».

Даже в случаях отсутствия прямого отказа органы власти некоторых стран часто прибегают к другим методам, позволяющим не допустить проведения демонстрации или уменьшить производимый ей эффект. Один из способов заключается в том, что демонстрации позволяют состояться, но при этом переносят ее в более отдаленный район и (или) меняют время ее проведения, чтобы таким образом в той или иной степени скрыть ее саму и идеи, постулируемые демонстрантами, от взора общественности.

Еще один метод заключается в предоставлении разрешения или даже поощрении проведения альтернативных мероприятий, организованных враждебными группами в том же самом месте и то же самое время. Эти методы используются в ряде стран с целью ограничить свободу собраний неугодных или подвергающихся социальной стигматизации групп, таких как представители ЛГБТ-сообщества.

Иногда власти запрещают проведение запланированной демонстрации из соображений безопасности участников, которая, как правило, должна обеспечиваться посредством предоставления им защиты. Полный запрет какой-либо мирной демонстрации может быть оправдан только в том случае, если существует реальная опасность беспорядков, которые нельзя предотвратить при помощи разумных и сообразных мер.

Сам смысл процедуры уведомления заключается в предоставлении государственным органам возможности спланировать меры по защите и предпринять действия, необходимые для недопущения ущемления прав других людей, например водителей и пассажиров транспортных средств. В случае острого конфликта интересов у власти есть возможность совместно с организаторами начать процесс поиска договоренности по внесению некоторых поправок в первоначальные планы.

Эта концепция была поставлена под удар в России, где неправительственная коалиция под названием «Стратегия-31» (отсылка на статью 31 Конституции) с 2009 г. организует шествия в Москве, Санкт-Петербурге и других городах 31-го числа каждого месяца. Эти действия осуществлялись с целью подчеркнуть значимость конституционного права на демонстрации. Несколько митингов, организованных в рамках движения, были разогнаны отрядами милиции особого назначения. Некоторые из участников подвергались избиениям, задержаниям и арестам.

Главенствующий принцип международного права требует от властей уважения к мирному и коллективному выражению мнения. Европейский суд по правам человека четко обозначил, что государство обязано защищать участников мирных демонстраций, и указал на то, что «это обязательство имеет особое значение для лиц, придерживающихся непопулярных взглядов или относящихся к меньшинствам, поскольку они более уязвимы для виктимизации»¹²⁰.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) совместно с Венецианской комиссией Совета Европы опубликовали Руководящие принципы по свободе мирных собраний, в которых содержатся полезные указания для законодателей и юристов.

Эти руководящие принципы определяют обязательства государства, такие как обязанность защищать мирные собрания, предоставлять общественности конкретную информацию о том,

¹²⁰ Дело «Алексеев против России» (*Alexeyev v. Russia*), судебное постановление от 21 октября 2010 г.

какой орган отвечает за принятие решений по осуществлению регулирования в отношении свободы собраний (регулятивный орган), и действовать на основе равноправного подхода.

Если мы хотим защитить свободный обмен мнениями и свободу собраний граждан — и, прежде всего, меньшинств — мы должны настороженно относиться ко всем тенденциям, ограничивающим право на мирные собрания посредством методов, которые противоречат принципам вышеупомянутого документа.



Глава 13. Участники правозащитной деятельности

Даже во время ссылки в закрытый для иностранцев город Горький, находясь в полной изоляции в маленькой квартирке, Андрей Сахаров продолжал писать прошения за политзаключенных Советского Союза и других стран. Он подал русскому народу и всему миру пример нравственной стойкости и указал путь, который не теряет своей актуальности и по сей день.

На фотографии: на железнодорожном вокзале в день возвращения Андрея Сахарова из Горького в Москву, 23 декабря 1986 г. (Юрий Рост).

Правозащитники

Защитники прав человека должны иметь возможность свободно выражать свое мнение и вести деятельность без постороннего вмешательства. Их работа по надзору за ситуацией в области прав человека и отчеты по этим вопросам чрезвычайно важны для поддержания мира и обеспечения соблюдения прав человека. Правозащитники должны работать в условиях полной безопасности, кроме того, в соответствии с международными стандартами при необходимости им должна быть предоставлена защита.

Даже весьма благополучные государства могут отреагировать крайне резко, когда их политика в области прав человека ставится под сомнение. В некоторых случаях такая чересчур бурная реакция может означать, что руководство страны придает чрезвычайно большое значение соблюдению прав человека и очень болезненно воспринимает критику в данной области.

Однако иногда правительство предпочитает не искать ответ на поставленные вопросы, а направить свой гнев на составителя отчета. Я поражен тем, как часто высокопоставленные политики позволяют себе оскорбительные высказывания в адрес правозащитников в своей же собственной стране — причем такие высказывания звучат как с широких трибун, так и в частном порядке.

Неправительственные правозащитные организации, журналистов и даже омбудсменов, сообщающих о нарушениях прав человека, обвиняют в отсутствии патриотизма. В отношении тех из них, кто обращался в международные организации и СМИ, выдвигаются еще более серьезные обвинения.

Фактологические ошибки, зачастую совершенно не существенные, нередко используются для того, чтобы уличить правозащитников в безответственности или даже обнаружить в их действиях злой умысел.

Данный подход отнюдь не способствует серьезному диалогу. Бессмысленно требовать от неправительственных правозащитных организаций идеальных отчетов, особенно с учетом того, что правозащитники обладают ограниченными ресурсами,

а правительственные учреждения сторонятся общественности и не слишком охотно раскрывают информацию. Тем не менее, большинство правозащитных организаций работают на очень высоком уровне.

Правительства разных стран не раз пытались заставить правозащитников замолчать, и это стало поводом для дискуссии, которая развернулась в ООН около тридцати лет назад. В 1998 г., после длительной полемики, Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

Основанием для принятия данной декларации послужили регулярно поступавшие из различных стран мира сообщения о жестоких репрессиях по отношению к тем, кто пытался отслеживать ситуацию в области прав человека и сообщать общественности о случаях их нарушения, стремился выступать в качестве посредников между государственными учреждениями и притесняемыми группами населения или просто рассказывать обычным людям о том, какими правами они обладают. В Декларации данные лица именуется «правозащитниками».

Зачастую люди, активно выступавшие в защиту прав человека, были убиты или казнены. Других помещали под стражу и подвергали пыткам. Некоторых лишали основных свобод, например, свободы передвижения, свободы выражения мнения, собраний и объединений, они становились фигурантами по сфабрикованным уголовным делам, и в их отношении выносились несправедливые обвинительные приговоры. Цель Декларации состоит в том, чтобы положить конец не имеющим никакого оправдания преследованиям, направленным против тех, кто борется за соблюдение прав человека.

Одна из дилемм, перед которой стояли авторы текста, состояла в том, чтобы не поддаваться искушению и не характеризовать правозащитников как особую группу, члены которой имеют право на определенную неприкосновенность на основании принадлежности к такой группе. Было принято сознательное

решение отказаться от разработки системы авторизации или «лицензирования», так как это могло подвергнуть дополнительной опасности тех, кто не подпадал бы под какие-либо формальные определения.

Все права, которыми должны пользоваться правозащитники, уже были оговорены в рамках международных стандартов в области прав человека. Поэтому Декларация, в основном, регулирует применение прав, имеющих особое значение для тех, чья деятельность связана с защитой и обеспечением прав человека. В Декларации подчеркивается, что каждый имеет право развивать, охранять и защищать права человека как на национальном, так и на международном уровне. Документ вновь подтверждает право на учреждение неправительственных организаций, присоединение к ним и участие в их деятельности.

Кроме того, в соответствии с Декларацией, каждый имеет право на получение и опубликование информации, касающейся прав человека, а также право сообщать о злоупотреблениях государственных учреждений. Документ провозглашает право на беспрепятственный доступ в международные организации и право на привлечение финансирования для осуществления правозащитной деятельности.

Основная задумка авторов документа состояла в том, чтобы не предоставлять никому социальных привилегий, а наоборот, ясно дать понять, что отдельные лица или объединения, делающие заявления или предпринимающие конкретные шаги в поддержку прав человека, должны иметь право заниматься своей деятельностью и быть ограждены от ложных обвинений в экстремизме, преследований за диффамацию или даже более жестоких гонений.

ООН хотела еще раз подчеркнуть, что мировая общественность остро нуждается в таких людях.

После принятия Декларации Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, высказал очевидную, но от этого не менее важную мысль: «Когда нарушаются права правозащитников, под угрозой оказываются и наши права, и все мы подвергаемся опасности».

Пример Андрея Сахарова

Андрей Дмитриевич Сахаров стал голосом нравственности и совести, который нельзя было заглушить. Его моральные принципы стали близки многим людям и отчасти способствовали мирным коренным переменам, произошедшим в 1989 г. и в дальнейшем. Он умер в разгар этих преобразований, но его жизнь была и остается примером для всех, кто борется за справедливость и права человека не только в России, но и во всей Европе.

Поначалу ничто не предвещало того, что Андрей Сахаров со временем в одиночку станет протестовать против несправедливости советского режима. Он был блестящим физиком, облаканным властью, щедро наградившей его как одного из создателей советской водородной бомбы. Все изменилось, когда он выразил свои опасения по поводу рисков, исходящих от ядерного оружия, и выступил с призывом запретить ядерные испытания. Сахаров потребовал начать открытую дискуссию по поводу угрозы термоядерной войны, но сильные мира сего не посчитали нужным к нему прислушаться. Постепенно его критика становилась все более резкой: так началась его правозащитная кампания, которой суждено было продлиться тридцать лет.

Сахаров хотел повлиять на политические решения, но при этом у него не было личных политических амбиций. Тем не менее, вернувшись в Москву в декабре 1986 г. после семилетнего вынужденного пребывания в Горьком, он стал активным реформатором и стремился внести свой вклад в набиравшее обороты движение к «перестройке».

Многие считали Сахарова неформальным лидером демократов, и в апреле 1989 г. он был избран в состав Первого съезда народных депутатов. Он без устали боролся за демократические реформы и стал членом комиссии, которой было поручено составить проект новой конституции. В свойственной ему манере Сахаров подготовил свой собственный проект, в котором особое внимание было уделено защите прав человека, и представил его генеральному секретарю ЦК КПСС Михаилу Горбачеву.

В правительственных и партийных кругах многие считали Сахарова возмутителем спокойствия, но его идеи нельзя было игнорировать. Горбачев взял некоторые из них на вооружение и озвучил собственные цели: честное и прозрачное управление, общественное участие, правдивое освещение прошлого, верховенство права, свобода собраний, свобода СМИ.

Сахаров был столь же конструктивен, сколь и принципиален. Во время ссылки и ранее, во время гонений со стороны КГБ, он постоянно подчеркивал, что хочет лишь разумного диалога. Он писал многочисленные письма в адрес советского руководства, взывая к здравому смыслу чиновников и нередко ссылаясь на букву закона.

Письма остались без ответа, но тут же начали ходить по рукам и даже просочились за границу, вызвав широкий резонанс. Вот как А. Д. Сахаров сам оценивает в мемуарах свои усилия:

«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; и, наконец, все же время от времени судьба защищаемых иногда меняется к лучшему».

Сахаров был неустанным активистом. Когда его призывам не уделяли должного внимания, он, не прибегая к насилию, предпринимал конкретные шаги, иногда подвергая опасности собственное здоровье. Он преодолевал большие расстояния, чтобы присутствовать на судебных процессах, а когда его не пускали на слушания — устраивал демонстрацию перед зданием

суда. Несколько раз он объявлял голодовку, требуя освободить политических заключенных, — впервые это произошло в 1974 г.

Вместе со своей женой Еленой Боннэр Сахаров получал огромное количество писем от людей, ставших жертвами репрессий. Он был неофициальным омбудсменом для крымских татар, для евреев, стремившихся покинуть Советский Союз, а также для баптистов и прочих меньшинств, страдавших от религиозной дискриминации.

Сахаров был поражен нечеловеческими условиями содержания заключенных в советских колониях и тюрьмах. Другим источником его постоянного беспокойства было ненадлежащее использование психиатрических лечебниц — туда принудительно направляли тех, кто критиковал режим. Это делалось без соблюдения каких бы то ни было норм законодательства: жертв гонений нередко помещали на принудительное медикаментозное лечение «по состоянию здоровья». Имели место и другие грубые злоупотребления. Доклады о таких вопиющих правонарушениях вызвали широкий резонанс за границей, и некоторые дела были прекращены.

Сахаров изложил свое видение нового, мирного и прогрессивного общества, в котором главной ценностью являются права человека. В своих трудах и, в частности, в своей нобелевской лекции 1975 г., он не раз подчеркивал фундаментальное значение прав человека, говоря о том, что они жизненно необходимы для поддержания мира на земле и всеобщего прогресса. Он отмечал, что соблюдение прав человека создает условия для демократического контроля международной и внутренней политики государства, который, в свою очередь, снижает риск милитаризации общества и устраняет угрозу войны. Сахаров повторял, что права человека способствуют обмену информацией и мыслями, а это, в свою очередь, приводит к повышению взаимного доверия и позволяет свести к минимуму риск конфликта:

«Я убежден, что международное доверие, взаимопонимание, разоружение и международная безопасность невозможны 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».

Основной опасностью для общества Сахаров считал ненависть. Он последовательно выступал за принятие мер по преодолению национальных и расовых предрассудков и религиозной нетерпимости. Особенно непростительным он считал навязывание ненависти к «инакомыслящим» со стороны государства.

Сахаров занимал предельно ясную позицию по отношению к высшей мере наказания и в 1977 г. открыто высказался за отмену смертной казни:

«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».

Оставаясь русским по духу, Сахаров был подлинным интернационалистом и считал, что судьбы всех людей на нашей планете взаимосвязаны. «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 «Размышлениях о прогрессе, мирном сосуществовании и интеллектуальной свободе» в 1968 г.

Понимая, что судьбы разных стран мира неотделимы друг от друга, Сахаров выражал свою обеспокоенность в связи с уровнем бедности в развивающихся странах, войной в Афганистане и участием беженцев. Он настаивал на всеобщей амнистии для содержащихся под стражей инакомыслящих по всему миру. Под влиянием его призывов организация «Международная амнистия» начала в 1982 г. всемирную кампанию за освобождение политических заключенных.

Будучи талантливым ученым, Сахаров рано понял, какие опасности таит в себе халатное отношение к окружающей среде и необходимости соблюдения экологического равновесия (он использовал термин «геогигиена»). Он участвовал в инициативах по охране озера Байкал от загрязнения токсичным отходами и позже пришел к выводу, что «спасение нашей внешней среды обитания настоятельно требует преодоления разобщенности и давления временного, местного интереса».

Пример, который Андрей Сахаров подал последующим поколениям своими действиями и мыслями, не теряет своей актуальности и по сей день.

Религиозные лидеры

Во всех крупнейших религиях, и в первую очередь в буддизме, индуизме, исламе, иудаизме и христианстве, есть набор базовых этических ценностей. Нравственный посыл этих религий созвучен многим принципам, на которых зиждутся права человека. Этот факт несколько не удивляет, так как авторы Всеобщей декларации прав человека, составившие ее после Второй мировой войны, черпали вдохновение в том числе и в этих религиях.

Религиозные лидеры и наставники сыграли важную роль в обеспечении и защите прав человека. В некоторых европейских

странах религиозные лидеры активно выступали за права бедных, мигрантов и меньшинств, таких как, например, народ рома. Всех их объединяло беспокойство в связи с притеснениями и нетерпимостью по отношению ко всем, кто по каким-то признакам отличался от большинства — и особенно к приверженцам других религий.

С другой стороны, существуют религиозные лидеры, не проявляющие должной терпимости к людям, так или иначе отличающимся от остальных, в особенности к лицам нетрадиционной сексуальной ориентации. Религия нередко притягивала к себе экстремистов, искажавших базовые религиозные ценности. Воинствующие проповедники направляли свой гнев против «других», объявляя их угрозой для большинства или даже врагами всех правоверных людей. Враждебное отношение ко всему им чуждому составило основу их самоидентификации и определяло в их глазах принадлежность к той или иной религиозной группе. Прогрессивно мыслящие религиозные наставники без устали борются с подобными искажениями истинного смысла веры.

Взаимное сближение сегодня необходимо как никогда. Мой предшественник на посту комиссара организовал серию семинаров с участием европейских религиозных лидеров и мыслителей. Я присутствовал на последнем семинаре, состоявшемся в 2006 г. в столице Республики Татарстан — Казани, и убедился в огромной ценности такого диалога, в ходе которого люди узнают друг о друге и проникаются взаимным уважением.

По итогам казанского семинара была подготовлена рекомендация о создании европейского центра, предоставляющего систематизированную информацию о религиях (во множественном числе). Причина понятна: незнание может стать отправной точкой для возникновения предрассудков, которые, в свою очередь, способны повлечь за собой дискриминацию и нарушение прав человека.

Оптимальной была бы организация межрелигиозного диалога, подобного тому, который имел место в Казани,

и на национальном уровне — с целью укрепления взаимопонимания и определения конкретных мер по повышению религиозной грамотности.

Взаимное уважение не только позволяет избегать конфликтных ситуаций, но и создает условия для гарантированного соблюдения свободы совести и вероисповедания, образующей краеугольный камень прав человека. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод это право сформулировано следующим образом:

«Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в богослужении, учении и отправлении религиозных и ритуальных обрядов».

«Каждый человек» значит каждый человек. Это право принадлежит представителям всех без исключения религий в такой же степени, как и тем, кто не относит себя ни к какому вероисповеданию. Страны, в которых есть государственная религия, в этой связи сталкиваются с проблемой: как гарантировать представителям иных религий право исповедовать свою веру или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, «в богослужении, учении и отправлении религиозных и ритуальных обрядов»? Эти сложности есть и в светских государствах, в которых та или иная религия является доминирующей. И в тех и в других странах важно и необходимо информировать граждан об иных религиозных верованиях. А в действительности борьба за свободу совести и религии (включая атеизм) нередко сводится к борьбе за права меньшинств.

Не вызывает сомнений и тот факт, что данная свобода не может быть абсолютной. В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека, свобода исповедовать религию или убеждения подлежит таким ограничениям, которые

установлены законом и необходимы в демократическом обществе для защиты прав и свобод других лиц.

К категории «других лиц» относятся, в частности, и дети. Конвенция ООН о правах ребенка призвана соблюсти баланс между правами родителей и опекунов (попечителей) на религиозное воспитание детей и правом самих детей на формирование собственных взглядов, которые должны уважать родители и иные законные представители интересов детей. Ключевой фразой в данном смысле является «по мере развития способностей ребенка» — совершенно очевидно, что чем старше и взрослее становится ребенок, тем более неоспоримой становится его свобода мысли, совести и религии (см. главу о правах ребенка).

Для того чтобы полноценно пользоваться своими правами, дети должны узнавать о религии, в том числе и о религиозных верованиях других людей, еще в школе. Конвенция о правах ребенка созвучна устремлениям участников казанского семинара: дети должны знать не только о культуре своей страны, но и о культуре других стран и цивилизаций. Одно немислимо без другого. Чем более четко люди осознают самих себя, тем более открыто они относятся к информации, развенчивающей мифы о тех вещах, которые могут показаться странными и непонятными. Цель состоит в том, чтобы не только стать более терпимыми, но и с большим уважением относиться к тем, кто отличается от нас.

Омбудсмены

Просто поддерживать европейские и международные стандарты недостаточно: эти стандарты необходимо претворять в жизнь как на региональном, так и на национальном уровне. Для того чтобы это стало возможным, региональные и национальные органы власти должны создать системы независимого мониторинга прав человека. Омбудсмены и аналогичные институты могут сыграть решающую роль в этом деле, если к ним с уважением будут относиться власть имущие.

За последние годы в Европе произошли важные события: концепция омбудсменов получила широкое распространение, в большинстве стран есть соответствующие институты или аналогичные организации по защите прав человека, руководители которых назначаются правительствами или парламентами данных стран.

Существует большое разнообразие таких органов, и в разных странах, они, как правило, имеют различные наименования и полномочия. Некоторые в своей деятельности сосредоточиваются исключительно на правах, в то время как другие борются с различными формами злоупотребления властью, в частности с коррупцией. Часть из них принимает жалобы от физических лиц, имеет право подавать иски в суд и выступать в качестве посредников между гражданами и органами власти. Другие уделяют основное внимание изучению системных и структурных недостатков и консультируют органы власти или публикуют соответствующие отчеты.

В крупных государствах, таких как Испания и Россия, кроме общегосударственных учреждений существуют и региональные омбудсмены. В некоторых странах работают уполномоченные и комиссары по правам человека. Так, более чем в тридцати странах Европы есть уполномоченные по правам ребенка.

В целом ряде стран также созданы службы, задача которых состоит в мониторинге межнациональных отношений и предотвращении проявлений расовой дискриминации и ксенофобии. Другими сферами деятельности данных организаций являются гендерное равноправие, отношение к лицам с ограниченными возможностями и условия содержания в исправительных учреждениях.

Различные модели отражают специфику конкретных государств, и было бы неразумно пытаться внедрять какой-либо универсальный подход и требовать от той или иной страны слепого копирования чужого опыта. Тем не менее, из этого опыта можно вынести некоторые полезные уроки.

Например, крайне важна независимость уполномоченных по правам человека. Омбудсмен не должен принадлежать к какому-либо политическому лагерю и получать инструкции от правительства. Он должен беспристрастно выслушивать тех, кто обращается к нему с жалобами.

Это один из ключевых пунктов Парижских принципов, касающихся статуса национальных учреждений, которые занимаются обеспечением и защитой прав человека. Принципы были приняты на заседании экспертов ООН в Париже в 1991 г., а затем одобрены Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 г.¹²¹ Этими принципами также руководствуется Комиссар Совета Европы, взаимодействуя с национальными омбудсменами.

Принцип независимости закрепляется в законодательстве и отдельно декларируется в рамках процедуры назначения омбудсменов.

Работа омбудсмена должна быть надлежащим образом оплачена, чтобы в соответствии с Парижскими принципами он мог «быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость».

Правительства должны уважать статус этих институтов, в противном случае омбудсмены не смогут полноценно работать. Они должны иметь возможность, не запрашивая разрешения у органов власти, получать доступ к любой информации, входящей в их сферу компетенции. Кроме того, они должны быть наделены правом получать от любых лиц или собирать самостоятельно любую важную информацию, имеющую отношение к их работе.

Омбудсмены и аналогичные институты обязаны оказывать помощь каждому, кто в ней нуждается. Их существование и их полномочия должны пользоваться широкой известностью и всеобщим уважением, каждый гражданин должен иметь возможность обратиться к омбудсмену. Для того чтобы подразделения или приемные по правам человека могли быть открыты за пределами городских агломераций, необходимо соответствующее

¹²¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/134.

финансирование. Кроме того, требуются ресурсы, которые будут способствовать оперативному и эффективному рассмотрению жалоб — без этого институт омбудсменов не сможет пользоваться необходимым доверием населения.

Местные органы власти

Защита прав человека входит в компетенцию местных и региональных органов власти, которые принимают решения в области образования, обеспечения жильем, здравоохранения, социальных услуг и охраны правопорядка: все эти аспекты крайне важны с точки зрения прав человека. Руководители данных органов должны принимать решения и формировать политику в соответствии с европейскими и международными стандартами в области прав человека, каждый раз отдавая себе отчет в том, что предпринимаемые ими шаги способствуют защите этих прав.

В то время как национальные органы законодательной и исполнительной власти ратифицируют международные договоры от имени государства, ежедневная работа по реализации стандартов в области прав человека зачастую ложится на плечи региональных и местных органов власти. Они также обязаны действовать в соответствии с данными соглашениями.

Региональные и местные органы власти нередко несут прямую ответственность за оказание услуг в области здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, водоснабжения, защиты окружающей среды и охраны правопорядка, а также, как правило, и за политику в области налогообложения. Все это влияет на права человека, и не в последнюю очередь на социальные права.

Географическая и личная взаимосвязь между местными жителями и представителями местных органов власти дают целый ряд очевидных преимуществ. Руководители местных органов власти обычно ближе к населению и лучше знают, что нужно местным жителям и на какие проблемы следует обратить особое внимание. Диалог между населением и неправительственными

организациями на местном уровне может быть более прямым и открытым.

Муниципалитеты и регионы, придерживающиеся активного подхода в области прав человека, уже осознали, что намного эффективнее относиться к людям как к «обладателям прав», а не просто пытаться удовлетворять их потребности.

Однако данный подход требует от местных лидеров постоянной разъяснительной работы. Крайне важно, чтобы человек знал, какие права имеет он сам и лица, его окружающие.

Во время моих визитов в страны — члены Совета Европы я всегда стараюсь встречаться с людьми, работающими на местном и региональном уровне, и я впечатлен тем, какой энтузиазм и какую изобретательность проявляют многие из них.

В Австрии в региональных правительствах есть координаторы по правам человека, которые выполняют функцию информационной правозащитной сети, деятельность которой включает, например, подачу заявлений в международные органы по правам человека. В городе Грац создан местный совет по правам человека, который тщательно изучает городское законодательство и политику властей с этой точки зрения.

Я выяснил, какие инициативы предпринимаются на местном уровне в Италии. Например, в Болонье в рамках проектов по устранению социального неравенства разработана модель предоставления доступа к процессу принятия решений; в Неаполе начаты проекты в области обеспечения жильем, которые из-за перебоев в финансировании продвигаются не так быстро, как хотелось бы. Другие местные органы власти принимают меры по интеграции беженцев, иностранных студентов и лиц, ищущих убежище.

Мэры некоторых европейских городов при содействии ЮНИСЕФ на добровольной основе согласились стать специальными уполномоченными по правам ребенка. Программа «Права человека в городах», реализуемая неправительственными организациями при поддержке Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат), подтолкнула власти многих городов

к тому, чтобы использовать комплексный подход к защите прав человека, основанный на активном вовлечении населения в процесс принятия решений.

В 2007 г. градоначальники из двадцати европейских стран обратились к своим коллегам с призывом гарантировать свободу собраний и объединений для лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ), особенно в тех странах, где права данных лиц ущемляются или не признаются вовсе.

К сожалению, мне приходилось сталкиваться и с проявлениями ксенофобии и недостатка понимания среди представителей местных властей. Основные проблемы были связаны с осознанием потребностей социально незащищенных групп.

В октябре 2008 г. в Стокгольме при поддержке Конгресса местных и региональных властей Совета Европы прошел семинар, посвященный инициативам местных органов власти в области защиты прав человека. Участники семинара подчеркнули важность информационных кампаний, планов действий на местном уровне, назначения местных и региональных омбудсменов, мониторинга ситуации в области прав человека на местах, разъяснения сотрудникам местных органов власти и региональным политикам их ответственности в сфере защиты прав человека. Таким образом, была сформирована отличная программа будущей работы:

- муниципалитетам и региональным органам власти предлагается разработать свои собственные планы действий. Эти планы могут быть адаптированы к их конкретным потребностям, ресурсам и приоритетам. Ряд местных учреждений в различных европейских странах разработали отраслевые планы, например, по защите прав детей, обеспечению гендерного равноправия или обеспечению прав людей с ограниченными возможностями. Согласованное планирование позволит регулярно отслеживать и анализировать ситуацию в области защиты прав человека на местах. Проблемы, а также соответствующие решения, могут обсуждаться непосредственно с представителями гражданского общества,

государственного сектора и другими лицами. Опыт, полученный на местном уровне, может быть использован в рамках планирования общенациональных мероприятий по защите прав человека;

- о существовании и деятельности омбудсменов и аналогичных учреждений по защите прав человека должны быть известно всему обществу. Необходимо обеспечить беспрепятственный доступ к данным институтам не только для жителей столиц и больших городов. В частности, в крупных странах для обеспечения доступа населения к омбудсменам может потребоваться создание сети региональных филиалов за пределами городских агломераций. Другое решение заключается в назначении местных или региональных омбудсменов;
- для того чтобы государственные служащие могли в ходе своей работы выявлять и решать вопросы, связанные с правами человека, они должны иметь возможность пройти обучение в области защиты прав человека;
- широкомасштабная приватизация сферы образования, здравоохранения и социальных услуг влияет на ситуацию в области защиты прав человека. Несмотря на то, что функции по оказанию различных услуг могут быть переданы в частные руки, ответственность за соблюдение международных стандартов по правам человека должна остаться у государства. Следовательно, должна быть создана система отчетности и мониторинга работы соответствующих ведомств;
- местный бюджет, как правило, является хорошим показателем уровня политической приверженности правам человека. Местные политики часто сталкиваются с проблемой расстановки приоритетов при определении первоочередных потребностей. Анализ бюджета с точки зрения прав человека позволит гарантировать, что народные избранники и должностные лица будут в полной мере информированы о последствиях принимаемых ими решений.

Для дальнейшего прогресса в области обеспечения прав человека Конгресс местных и региональных властей Совета Европы в 2010 г. создал Комиссию по мониторингу. Были разработаны руководства для местных и региональных органов власти, и Конгресс планирует внимательно отслеживать ситуацию в области прав человека на данном уровне.

При наличии должного внимания к правам человека со стороны властей создаются условия, при которых пациенты больниц, учащиеся, пожилые люди, бездомные и другие лица более активно заявляют о своих правах, что в свою очередь, в конечном счете, способствует принятию мер по улучшению их положения. Местные политики и должностные лица должны использовать возможность для повышения качества жизни в возглавляемых ими административно-территориальных единицах за счет реализации прав человека на практике в ходе каждодневной работы.

Парламенты

Идеальный парламентарий является и правозащитником. Избранные представители национальных законодательных органов должны в первую очередь уделять внимание защите основных гражданских свобод и соблюдению справедливости. Тем не менее, необходима более широкая дискуссия по вопросу о том, как наилучшим образом использовать полномочия парламентариев для устранения современных проблем в области прав человека. Депутаты могут также содействовать формированию устойчивой культуры соблюдения прав человека, которая достанется в наследство будущим поколениям.

Законодательная деятельность парламентов имеет решающее значение при строительстве системы правосудия, основанной на уважении прав человека. В рамках процесса ратификации парламенты также имеют возможность повлиять на принятие международных (и общеевропейских) соглашений по правам человека.

Законотворчество и ратификация должны быть взаимосвязаны таким образом, чтобы в национальном законодательстве

были отражены принципы международных документов, регулирующих соблюдение прав человека. В рамках обеспечения данной взаимосвязи особое значение имеет имплементация норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод всеми государствами — членами Совета Европы.

Парламенты должны проверять все новые законодательные инициативы на предмет соответствия Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Они также должны действовать в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека, с тем чтобы национальное законодательство и правоприменительная практика полностью отвечали постановлениям Суда.

Парламентская ассамблея Совета Европы подчеркивает, что национальные парламенты имеют чрезвычайно большое значение и в рамках мониторинга реализации многих постановлений Страсбургского суда. К сожалению, некоторые страны проявляют крайне низкую готовность к выполнению этих постановлений, особенно когда речь идет о принятии мер, направленных на недопущение подобных правонарушений в будущем.

Законотворчество — не единственный аспект деятельности парламентов, являющийся значимым с точки зрения защиты прав человека. Далеко идущие последствия для реализации прав человека имеет также процесс утверждения государственного бюджета.

В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка государства должны принимать меры «для обеспечения максимальной доступности имеющихся ресурсов» в целях реализации прав, оговоренных данным документом. В Пакте ООН об экономических, социальных и культурных правах содержатся аналогичные предписания. Цель, которую ставили перед собой авторы документов, — обратить внимание участников процесса на то, что при принятии решений о распределении средств приоритетом должны пользоваться права, обозначенные в данных конвенциях. В идеале парламенты должны до принятия каких-либо

решений анализировать на предмет соблюдения прав человека все проекты бюджетов.

Для обеспечения и защиты практически всех прав человека необходимы финансовые ресурсы. Эффективная система уголовного законодательства требует значительных средств, не меньшие вложения нужны и для соблюдения права на образование и надлежащую охрану здоровья — все это составляет основную часть расходов государственного бюджета.

Анализ бюджета с точки зрения прав человека должен включать в себя и внимательное изучение возможных последствий для уязвимых групп населения, таких как дети из неблагополучных семей, пожилые люди и лица с ограниченными возможностями. Принципы соблюдения прав человека требуют солидарной ответственности за условия, создаваемые для этих и других уязвимых групп, а обеспечение достойных условий является скорее вопросом справедливости, нежели благотворительности.

Парламенты нескольких европейских стран приняли особые планы действий в области прав человека. Некоторые планы возникли в результате или в соответствии с требованиями международных соглашений и конференций — например, планы по защите прав детей, обеспечению гендерного равноправия, предотвращению торговли людьми или обеспечению прав лиц с ограниченными возможностями.

Совет Европы рекомендует разработать комплексные общенациональные планы по систематической защите прав человека. Конференция, посвященная данному вопросу, состоялась в Стокгольме в ноябре 2008 г.¹²²

Принимая планы действий в области защиты прав человека, парламентарии должны запрашивать отчеты о ходе реализации данных планов и контролировать выполнение принятых решений.

¹²² «Права есть! Дашь права!» (*Rights work! Make them real!*), труды Международной конференции по постоянной работе в сфере обеспечения прав человека, состоявшейся в Стокгольме 6—7 ноября 2008 г.: www.sweden.gov.se/rightswork.

Парламенты также должны гарантировать наличие механизмов защиты прав человека, предусматривающих обработку жалоб физических лиц и гарантирующих решение существующих проблем. Одним из способов достижения данной цели является назначение независимого омбудсмана, государственного защитника или комиссара по правам человека (в различных странах приняты разные наименования), которые принимали бы обращения граждан и занимались бы поиском решений.

Учреждения подобного рода есть во всех странах, входящих в Совет Европы, однако полномочия таких институтов не везде одинаковы. В некоторых государствах омбудсменов назначает правительство, в других они избираются парламентом. Я лично отдаю предпочтение выборам в парламенте и высказываюсь за то, чтобы законодательные органы с большим интересом относились к работе данных структур, принимали участие в подборе кандидатов на ключевые посты и регулярно заслушивали их доклады.

Несколько иного подхода придерживаются в Германии. Как в Бундестаге, так и в парламентах отдельных федеральных земель предусмотрены специальные парламентские комиссии по работе с населением. Парламент контролирует ход обработки обращения конкретного гражданина, поддерживая связь между заявителем и соответствующим ведомством с помощью парламентского ходатайства или парламентской инициативы.

Одно из преимуществ данной практики заключается в том, что политики, вовлеченные в процесс, подробно знакомятся с проблемами, которые возникают у населения в связи с осуществлением прав человека. В отчетах парламентских комитетов может содержаться информация, свидетельствующая о наличии глубинных системных проблем, требующих незамедлительного решения.

В некоторых парламентах созданы комитеты по правам человека. Вероятно, к наиболее могущественным из них принадлежит Объединенный комитет британского парламента по правам человека, в состав которого входят 12 представителей Палаты общин

и Палаты лордов. Комитет проводит тематические исследования по правам человека и докладывает о результатах своей работы в парламенте, формулируя соответствующие рекомендации, а также изучает все постановления правительства и выбирает для более внимательного анализа те из них, которые имеют наибольшее значение с точки зрения соблюдения прав человека. Кроме того, Комитет выясняет, какие действия были предприняты правительством в рамках реализации постановлений Страсбургского суда.

В некоторых европейских парламентах деятельность комитета по правам человека носит неофициальный и консультативный характер. Дискуссии, по результатам которых принимаются решения, имеют место в постоянных комитетах, например, в юридическом или социальном. В итальянском Сенате создан комитет по правам человека, в то время как в другой палате парламента вопросы, связанные с правами человека, обсуждаются в подкомитете при Комитете иностранных дел.

Активно участвуя в парламентских дискуссиях по правам человека, мы подчеркиваем, что данный вопрос имеет очень большое политическое значение. С другой стороны, политизация защиты прав человека в интересах отдельных партий может повлечь за собой негативные последствия. В частности, это может привести к тому, что партия большинства будет выступать в поддержку правительства, а не в защиту принципов уважения прав человека.

Среди членов большей части европейских парламентов есть народные избранники, занимающиеся правозащитной деятельностью. Как правило, многие из них также имеют членство в ПАСЕ. Тот факт, что они одновременно являются парламентариями на европейском и национальном уровнях, позволяет им принимать более эффективные меры по защите прав человека, обеспечению верховенства права и укреплению демократии на местном уровне. Другие депутаты тесно связаны с разнообразными малочисленными меньшинствами и представляют их интересы.

Не следует недооценивать мнение этих представителей в ходе парламентских дискуссий. Не следует и с легкостью лишать народных избранников неприкосновенности. Например, я считаю неоправданным решение парламента Армении о лишении иммунитета четырех депутатов. В конце концов, они избраны населением.

В парламентской демократии правительство должно принимать все необходимые меры для того, чтобы заручиться поддержкой парламента. Однако данный принцип не действует в обратную сторону: парламента не требуется одобрение исполнительной власти. Являясь выборным органом, парламента играют свою особую роль и имеют право на собственную позицию. На самом деле, парламента, напоминающий исполнительной власти о ее обязанностях по защите прав человека, — благо для любого правительства.



Глава 14. Систематические меры по осуществлению прав человека

Правительства стран должны составить национальные планы действий по защите и обеспечению прав человека. Данная концепция предполагает привлечение всех основных сторон, так или иначе заинтересованных в этом процессе, для формирования комплексной стратегии, предусматривающей решение всех ключевых вопросов, относящихся к правам человека. Далее следует определение целей и установление последовательной системы стандартов. После первого применения данной модели выяснилось, что план действий оказался весьма целесообразной инициативой: например, он используется для повышения уровня защиты наиболее уязвимых групп, которые в противном случае часто вынуждены терпеть отчуждение или маргинализацию.

На фотографии: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была принята в Риме в ноябре 1950 г. и вступила в силу в сентябре 1953 г. (© Совет Европы).

Осуществление прав на национальном уровне

Значительное количество жителей Европы по-прежнему не имеют возможности должным образом осуществлять свои права. Стандарты приводятся в исполнение или соблюдаются не полностью, а их практическая реализация недостаточна. Огромный поток дел, хлынувших в Страсбургский суд, доказывает, что многие люди чувствуют незащищенность своих прав. Однако европейская судебная система не может служить заменой национальному правосудию. Отсюда следует вывод: необходимо еще очень многое сделать для того, чтобы защитить права каждого человека на его родине, в его стране.

С целью устранения разрыва между теорией и практикой всем европейским странам необходимо выработать системную и комплексную стратегию, которая позволила бы обеспечить полную реализацию положений международных договоров о защите прав человека, начиная с Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и судебной практики Страсбургского суда. Разработка национального плана для выполнения обязательств по соблюдению прав человека стала бы оптимальной основой для данного подхода.

В 1993 г. в ходе Всемирной конференции по правам человека, где было выражено беспокойство относительно существующего в ряде стран разрыва между теоретически согласованными стандартами и их практическим применением, было рекомендовано, чтобы каждая страна приняла такой план. Тем не менее, только несколько европейских стран выполнили данную рекомендацию, среди них — Азербайджан, Испания, Литва, Молдова, Норвегия и Швеция. В то же время, некоторые другие страны сообщили, что находятся в процессе разработки таких планов.

Базовые исследования

Данный процесс может быть начат с проведения базовых исследований в каждом конкретном государстве с целью установления широкой картины текущей ситуации в сфере соблюдения прав человека на национальном уровне. Всесторонняя

оценка существующих стратегий и практики, а также выявление «проблемных зон» могли бы стать исходной точкой для этих исследований. Частью процесса может стать изучение ситуации по ратификации международных договоров о защите прав человека, выявление пробелов в законодательстве и недостатков при проведении судебных разбирательств, а также анализ проблем, выявленных органами по контролю над соблюдением международных договоров и другими организациями, связанными с правами человека.

Очевидно, что в пересмотре нуждаются существующие национальные системы мониторинга, такие как институт омбудсменов или национальные органы по контролю над соблюдением прав человека. Образование в области прав человека — это сфера, которая также заслуживает особого внимания: она предусматривает изучение данного вопроса в школах и университетах, а также специальное обучение для профессионалов (см. отдельную статью, в которой данный вопрос освещается более детально).

Важно, чтобы в ходе осуществления базовых исследований также выявлялось мнение меньшинств и маргинализированных групп. Необходимо дать критическую оценку сотрудничества между органами власти и гражданским обществом. Политика в отношении СМИ, которая должна уважать свободу выражения мнения и поощрять разнообразие точек зрения, в ряде стран тоже требует проверки.

Как правило, информация, относящаяся к нарушениям в сфере прав человека, является общедоступной. Местные неправительственные организации, омбудсмены и международные ведомства обычно предоставляют такие сведения наравне со СМИ и соответствующими органами власти. Для целей планирования указанные данные должны сопоставляться и анализироваться в структурированном виде.

С этой целью учреждение специальных межведомственных комиссий — таких как в Польше и Швеции — может оказаться весьма полезным.

План действий

Базовые исследования должны обеспечить платформу для обсуждения приоритетов и мероприятий, подлежащих реализации. Может быть составлен общий план действий по вопросам соблюдения прав человека либо ряд более конкретных планов. Замечания и рекомендации, полученные от международных органов по защите прав человека, включая Совет Европы, должны оказать на данном этапе существенную помощь.

Поскольку ввиду финансовых ограничений и нехватки специалистов решить все проблемы сразу не представляется возможным, существует необходимость тщательного обсуждения приоритетов, а также осуществления среднесрочного и долгосрочного планирования. В данных обсуждениях должны принять участие все заинтересованные стороны, включая политиков, представителей органов государственной власти всех уровней и неправительственных организаций. Данные обсуждения позволят выработать комплексную программу действий и будут способствовать возникновению у их участников ощущения общей причастности к конечному результату.

В целях привлечения к обсуждению представителей различных органов власти необходимо, чтобы оно воспринималось ими как процесс, непосредственно относящийся к их работе. В долгосрочной перспективе вопросы, касающиеся соблюдения прав человека, должны быть включены в повседневную деятельность различных органов власти, в том числе органов, отвечающих за распределение бюджета. Активное участие представителей политической оппозиции в процессе подготовки планов действий позволит обеспечить последовательность при организации работы.

Деятельность в области осуществления прав человека предусматривает участие если не всех органов государственной власти, то их большого числа. Поэтому необходимо обеспечить координацию и эффективное сотрудничество в пределах правительства и между властями на государственном, региональном и местном уровнях. Одним из проверенных методов является

создание координационного органа, состоящего из представителей всех задействованных в работе министерств и ведомств.

Указанный механизм обеспечивает платформу для обмена опытом и информацией, проведения обсуждений и эффективного сотрудничества. Он также позволяет упростить порядок предоставления отчетов в международные органы контроля над соблюдением прав человека и сэкономить ресурсы, сводя к минимуму дублирование действий по обеспечению отчетности.

Помимо представителей органов власти в постоянную деятельность по улучшению ситуации в сфере соблюдения прав человека должны быть также вовлечены и другие участники. Для данной цели могут быть сформированы специальные рабочие группы, в которые будут входить представители гражданского общества, коренных малочисленных народов и национальных меньшинств, национальных правозащитных организаций и коммерческих предприятий.

Создание эффективных механизмов защиты прав человека требует длительного времени, особенно при необходимости внесения изменений в законодательство и реформирования соответствующих учреждений. Однако планирование не должно распространяться на слишком долгую перспективу, в противном случае оно может оказаться очень неопределенным. На сегодняшний день опыт показывает, что планируемый срок реализации национальных планов подобного рода должен составлять от четырех до пяти лет.

Реализация

Для реализации планов действий государства должны предоставить долгосрочную поддержку на высоком уровне в виде участия политиков и руководителей соответствующих органов и ведомств, ответственных за внедрение плана. Если срок реализации таких планов выходит за рамки даты проведения государственных или местных выборов, для обеспечения непрерывного внедрения планов в обсуждении должны принимать участие законодательные органы.

Планирование мер по осуществлению прав человека необходимо координировать с процессом согласования бюджета с целью обеспечения надлежащего финансирования правозащитной деятельности. Кроме того, следует производить оценку бюджетных законопроектов с позиции соблюдения прав человека для информирования политиков о последствиях их решений, а также для контроля выполнения ими своих обязательств.

Значительную часть данной стратегии представляет собой интеграция вопросов защиты прав человека в повседневную деятельность государственных администраций и обеспечение эффективной координации и сотрудничества между органами власти всех уровней посредством создания сетей и других платформ для обсуждений и обмена опытом.

Необходимо стимулировать местные органы власти к проведению комплексных базовых исследований на локальном уровне, разработке планов действий или иных подобных документов, обеспечивающих регулярный контроль над ситуацией на местном уровне, а также к реализации совместных усилий в целях решения вопросов в сфере защиты прав человека. Для контроля надлежащего качества медицинской помощи, образовательных или социальных услуг, предоставляемых частными или государственными учреждениями, необходимо предусмотреть эффективные системы с использованием подхода, основанного на соблюдении прав человека.

Важно также предусмотреть эффективные системы для сбора и анализа данных, в том числе данных о положении социально незащищенных групп населения. При сборе конфиденциальных сведений необходимо использовать надлежащие механизмы защиты с целью предотвращения раскрытия информации о людях, принадлежащих к определенной группе. Официальные данные необходимо дополнять соответствующей информацией, полученной от национальных учреждений по защите прав человека и неправительственных организаций.

Оценка

Планы действий должны пройти процесс мониторинга и оценки. Для прогнозирования конечного результата важно осуществить оценку процесса с точки зрения активного участия всех заинтересованных лиц, открытости данного процесса и его прозрачности. Соответствующие выводы должны быть представлены общественности, при этом необходимо поощрять широкое обсуждение эффективности процесса. Лица, принявшие участие в планировании, также должны внести свой вклад в оценку реализации планов действий.

Проведение оценки обеспечивает основу для реализации нового этапа процесса. Он предусматривает проведение новых базовых исследований, в равной степени основанных на принципе открытости, прозрачности и активного участия всех заинтересованных лиц. Правильно сформированные стандарты и показатели могут стать важными инструментами, позволяющими осуществлять проверку и оценку выполненных действий, с учетом как количественных, так и качественных аспектов, относящихся к защите прав человека.

Систематическая работа по осуществлению прав человека представляет собой непрерывный процесс. Проведение базовых исследований, составление планов действий и оценка результатов являются способами выбора и оценки шагов, которые должны быть предприняты для достижения наших целей. Они позволяют оценить эффективность или, наоборот, бесперспективность осуществляемой деятельности.

Консолидация

Государства должны привлекать к участию в процессе всех заинтересованных лиц, включая омбудсменов и другие национальные институты, обеспечивающие защиту прав человека, а также представителей гражданского общества и социально незащищенных групп населения. Данный подход, основанный на участии всех заинтересованных лиц, придает легитимность принятому плану действий, способствует появлению у всех

участников чувства причастности к общему делу и повышает эффективность реализации принятых стратегий.

Необходимо соблюдать принцип независимости омбудсменов и других национальных институтов, обеспечивающих защиту прав человека. Для выполнения своих обязанностей они должны иметь достаточный объем финансовых ресурсов. Стоит рассмотреть возможность создания подобных институтов на региональном и местном уровнях для более широкого привлечения общественности к проблемам прав человека. При надлежащем финансировании данные органы могут содействовать формированию национальных систем предоставления информации о степени соблюдения положений Конвенции и о процедурах Страсбургского суда, а также обеспечивать беспрепятственный доступ к данной информации для всех заинтересованных лиц.

Формирование правозащитной культуры в обществе посредством полномасштабной интеграции принципов соблюдения прав человека в учебные дисциплины и обучающие программы, а также посредством привлечения общественного внимания к данным вопросам, — еще одно существенное звено в жизни гражданского общества. При обучении в сфере прав человека важно использовать простой и доступный язык. Необходимо оценить, насколько компетентны в правозащитных вопросах государственные чиновники и другие специалисты, чья деятельность может повлиять на ситуацию в этой области, чтобы гарантировать, что они обладают глубокими знаниями и владеют самой актуальной информацией о международных стандартах, относящихся к сфере их компетенции.

Новый пакет продуманных реформ в этой области может улучшить ситуацию в сфере защиты прав человека в любой стране. Он обеспечит соблюдение фундаментального принципа субсидиарности, закрепленного в Европейской конвенции прав человека и основных свобод. Его цель — обеспечить для каждого человека возможность искать и найти справедливость в своей стране.

Государственные бюджеты

Экономический кризис стал еще одним напоминанием о том, что необходимо анализировать бюджеты государств с точки зрения прав человека. Распределение финансовых ресурсов влияет на правозащитную сферу, в том числе на соблюдение гендерного равноправия, защиту прав детей, ситуацию в области осуществления прав пожилых людей или людей с ограниченными возможностями, мигрантов и других групп, рискующих остаться социально незащищенными. Способы получения государством дохода от граждан также воздействуют на отправление правосудия и обеспечение справедливости: с этой точки зрения ни одна налоговая система не является нейтральной.

Вот почему анализ использования бюджета должен рассматриваться как потенциальный инструмент в борьбе за права человека. Оценка бюджетных законопроектов с позиции осуществления прав человека позволит политикам и разработчикам указанных законопроектов расставить приоритеты таким образом, чтобы повысить степень равенства и направить денежные средства в те области, где они наиболее необходимы.

Подобный анализ бюджета с точки зрения прав человека также может стать важным средством оценки того, насколько добросовестно были выполнены обязательства правительств и законодательных структур с момента ратификации международных правозащитных стандартов. Разумеется, положения данных договоров требуют финансовых вложений, что должно быть отражено в бюджете. Указанный способ анализа может использоваться для контроля подотчетности органов власти.

Во многом это вопрос демократизации публичного обсуждения бюджетных законопроектов, что требует обеспечения общедоступности таких законопроектов и имеющихся предложений. Министры финансов должны разъяснить, каким образом их бюджетные инициативы влияют на положение различных общественных групп, включая социально незащищенные и маргинализированные слои населения.

Многие европейские государства и институты Европейского союза требуют от стран, получающих финансовую поддержку в целях развития, подробного отчета о движении бюджетных средств, включая информацию о влиянии различных альтернатив на ситуацию с правами человека в данных странах. Однако европейские правительства не торопятся применять данный подход к своим собственным бюджетам. Очевидно, для европейцев проведение прозрачного анализа влияния государственного бюджета на права человека также оказалось бы весьма целесообразным.

Международные и европейские договоры предусматривают ликвидацию дискриминации по половому и национальному признаку, а также по признаку гражданской принадлежности, социального происхождения, сексуальной ориентации и ряду других характеристик. Некоторые из указанных договоров — например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах — также уточняют, что государство — участник Пакта должно задействовать максимальное количество имеющихся у него ресурсов для обеспечения соблюдения экономических и социальных прав.

Анализ бюджета с точки зрения прав человека является принципиально новой формой контроля бюджетных средств. В европейской парадигме наиболее эффективными оказались меры в области гендерного равноправия. Гендерный бюджет — это способ включения в бюджетную схему обязательств государства по обеспечению для мужчин и женщин осуществления их прав на равной основе. Анализ бюджета может также использоваться для оценки государственных доходов, в особенности доходов от налогообложения, с целью выявления возможных дискриминационных последствий налоговой политики. Гендерный бюджет часто предполагает выполнение определенных задач и требует привлечения широкого круга лиц для повышения уровня эффективности, подотчетности и прозрачности в отношении распределения бюджетных средств.

Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Норвегия, Финляндия, Франция и Швеция входят в число стран, которые осознанно включили гендерную составляющую в свой национальный бюджетный цикл. Учет гендерного аспекта при формировании бюджета со стороны министерства финансов нередко становился решающим фактором для принятия гендерного подхода другими министерствами.

Гендерный бюджет также формируется на региональном и местном уровнях. В федеральной земле Берлин региональный парламент принял инициативу по использованию гендерного бюджета в качестве неотъемлемой части финансового процесса. В Швейцарии власти города Базель проводят регулярный анализ результатов бюджетного планирования с точки зрения гендерного подхода, а Совет Европы опубликовал практическое руководство по составлению гендерного бюджета.

В Европе принятие бюджета с учетом прав человека в других сферах еще недостаточно развито. Тем не менее, при участии представителей научных кругов и неправительственных организаций в Северной Ирландии была начата реализация ряда значимых проектов по изучению воздействия государственных расходов на экономические и социальные права посредством анализа соблюдения прав человека. Целью стало изучение международного передового опыта и примеров распределения государственного бюджета в области, например, жилищного строительства. Результаты проекта также должны повысить способность организаций гражданского общества к защите общественных интересов и контролю над их соблюдением.

В ряде стран за пределами Европы можно найти примеры бюджетного анализа, позволяющего оценить соответствие решений, принимаемых органами власти, стандартам в области соблюдения прав человека. Указанные инициативы выходят за пределы отдельной гендерной сферы, хотя данный аспект также непременно учитывается.

Положительным примером является инициатива, осуществленная Институтом демократии Южно-Африканской

Республики (IDASA) — независимой организацией по защите общественных интересов¹²³. IDASA проанализировал влияние государственного бюджета ЮАР на такие сферы, как социальное развитие, доступность жилья, образование, здравоохранение и сокращение бедности. В анализе бюджета на 2009 г. IDASA отмечает влияние экономического кризиса на страну, возлагает на органы власти ответственность за принятые решения в области бюджетной политики и подчеркивает необходимость повышения эффективности, результативности и равномерности распределения государственного бюджета.

Важным уроком при составлении и анализе бюджета с учетом прав человека в более общей перспективе явилось понимание необходимости получения надежных структурированных данных, относящихся к положению различных социальных групп (детей, женщин, представителей народа рома и т. д.)

Еще одним уроком стало осознание важности применения подхода, основанного на участии максимального количества заинтересованных лиц в составлении бюджета. Привлечение представителей различных органов власти, национальных учреждений по защите прав человека и правозащитных организаций делает данный подход более конструктивным и повышает эффективность экономического управления. При формировании бюджета с учетом прав человека особое внимание уделяется результатам, прозрачности процесса и подотчетности ответственных лиц.

Ключевой проблемой для любой деятельности в сфере защиты прав человека является разрыв между обещаниями и реальностью. Этот разрыв может быть устранен только в том случае, если процесс формирования бюджета и сама его структура будут отражать нашу концепцию осуществления прав каждого человека.

¹²³ См. www.idasa.org.za

Образование в области прав человека

Права человека могут быть реализованы только в том случае, если люди осведомлены о своих правах и знают, как их осуществить. Следовательно, образование в области прав человека является важнейшим аспектом для эффективной реализации согласованных стандартов. Об этом много говорилось в ходе принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 г., но мы по-прежнему далеки от осознания людьми своих прав и понимания того, как требовать их соблюдения.

Положительным моментом является текущее повышенное внимание к образованию в области прав человека на общеевропейском и международном уровнях. Ведомства ООН, и не в последнюю очередь ЮНЕСКО, принимают резолюции, проводят конференции и утверждают планы действий. В данной области особую активность проявляет Совет Европы. Неправительственные организации также приступили к исполнению важных программ.

Перед нами стоит следующая задача: преобразовать данные рекомендации в реальные действия на национальном уровне. Образование в области прав человека требует большего, чем просто заучивание различных юридических конвенций практически при отсутствии объяснений, каким образом они относятся к повседневной жизни обычных людей.

По моему опыту, правительства некоторых стран не считают образование в области прав человека приоритетной задачей, особенно в школах. На данный предмет выделяется недостаточное количество учебных часов, при этом применяются неподходящие методики преподавания. Основное внимание уделяется подготовке учеников к деятельности на рынке труда, а не развитию общих навыков поведения, которое учитывало бы ценности, связанные с правами человека.

Еще более плачевным является тот факт, что правительства некоторых государств опасаются, как бы основанное на уважении прав человека школьное образование не привело к нежелательной критике властей и даже к подрыву их политики. Такое

отношение является недемократическим и недальновидным. Обучение граждан в области прав человека создает информированный социум, который, в свою очередь, способствует укреплению демократии.

Международные участники правозащитной деятельности должны сосредоточить усилия на оказании содействия странам, разрабатывающим собственные программы; при этом дидактические материалы должны быть приспособлены к определенным нуждам отдельных стран. Всемирная программа ООН по образованию в области прав человека, реализация которой началась в 2005 г., имеет целью стать руководством для планирования и внедрения мер на национальном уровне. Одной из программ, в настоящее время реализуемых Советом Европы, является проект «Образование для демократического гражданского общества и защиты прав человека» (*Education for Democratic Citizenship and Human Rights*), который разработан на основе опыта сети национальных координаторов.

В Осло был открыт Европейский центр Вергеланд¹²⁴, представляющий собой образовательный ресурсный центр по образованию в области межкультурного понимания, прав человека и демократической гражданственности. Задачей центра является проведение и поддержка исследований, обучение преподавателей по месту работы, распространение информации. Кроме того, центр служит платформой и местом встречи для заинтересованных лиц. Страны могут многому научиться друг у друга.

Система школьного образования играет основополагающую роль в ознакомлении молодого поколения со своими правами и действиями по их реализации. Школы должны не только предоставлять ключевую информацию о стандартах в области прав человека и механизмах их защиты, но и способствовать развитию таких ценностей, как уважение к другим людям, отказ от дискриминации, гендерное равенство и участие в демократических процессах.

¹²⁴ www.theewc.org

В процессе такого обучения особое внимание следует уделять пониманию и уважению других культур. В Конвенции о правах ребенка перечисляются ценности, которые должны поддерживаться на международном уровне, при этом особый акцент в данном документе делается на необходимости воспитания уважения к «национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной». Следовательно, образование в области прав человека должно осуществляться с использованием такого подхода, который подразумевает учет многообразия общества.

Школьные программы, учебные материалы, педагогические методики и планы обучения учителей должны разрабатываться и реализовываться в соответствии с описанными целями и задачами. В то же время важно, чтобы атмосфера соблюдения прав человека распространялась на все аспекты школьной жизни. Необходимо не только обучать тому, как обеспечивать соблюдение прав человека, но и соблюдать права человека в рамках самого обучения.

Школа должна продемонстрировать, что она серьезно относится к правам человека. Ученикам следует предоставить возможность выразить свое мнение и участвовать в школьном управлении настолько широко, насколько это возможно. Атмосфера в школе должна характеризоваться общим пониманием, уважением и ответственностью со стороны всех участников учебного процесса. Я посещал такие школы и заметил, что они, как правило, работают более эффективно, чем те, в которых внедряется авторитарная модель учебного процесса. Ученики получают социальные навыки и прочие необходимые в жизни умения, а не только знания.

Ключевая роль в развитии таких школ принадлежит учителям и директорам. Кроме того, им необходима поддержка местных и центральных органов власти, и не в последнюю очередь — министерства образования. Политика в области образования должна предусматривать подход, основанный на соблюдении прав человека. В данную модель включается обучение

преподавателей независимо от их специализации. Необходимо поддерживать использование таких педагогических методик, которые являются демократическими и поощряют активное участие учеников в учебном процессе, при этом учебники и прочие дидактические материалы должны быть составлены с учетом ценностей в сфере прав человека.

Тот факт, что сейчас многие дети проводят больше времени перед монитором компьютера, нежели с учителями или с родителями, также влияет на обучение в области прав человека. Технология сама по себе не является передачей ценностей, в отличие от сообщений, которые люди направляют и получают с ее помощью. Усилия, предпринимаемые в школах с целью привития учащимся уважения к правам человека, могут быть сведены на нет вследствие впечатлений, которые школьники получают, сидя перед экранами, ведь содержание часто определяется исключительно коммерческими интересами.

Помимо учителей, специальные меры по повышению информированности и обучению в области прав человека следует осуществлять в отношении других профессиональных групп и лиц, оказывающих влияние на общественное мнение. Представители правоохранительных органов, медицинский персонал, политики, журналисты, религиозные и общественные лидеры также должны внести свой вклад в формирование общества, основанного на уважении прав человека.

Необходимо также внедрение дополнительных мер для того, чтобы программы образования и повышения информированности в области прав человека были доступны представителям меньшинств и социально незащищенных групп населения. Для этого требуется изготовление материалов на соответствующих языках, привлечение преподавателей и инструкторов для работы с такими сообществами, а также адаптация педагогических методик к различным культурам и возрастам.

Правительства договорились не только уважать права человека, но и распространять сведения о стандартах в области

соблюдения таких прав и информировать людей об их правах и правах других лиц. Теперь теорию нужно воплотить в жизнь.



Глава 15. Правозащитная деятельность на международном уровне

Существует убедительный, принципиальный довод, подтверждающий необходимость участия в решении проблем, связанных с правами человека, за пределами своей страны. Угнетенные люди, которых заставляют молчать и которые вследствие этого не могут сами защитить свои права, должны иметь надежду на поддержку и защиту со стороны остальных. Я встречался с теми, кто находился в подобных ситуациях, и они говорили о том, насколько важно им знать, что население или органы власти в других странах обеспокоены их судьбой и будут принимать меры для их защиты.

Фотография © Европейский суд по правам человека (Совет Европы)

Внешняя политика и права человека

Некоторые государства сделали обеспечение прав человека составной частью своей внешней политики, в то время как другие придерживаются в этом отношении более осторожной позиции и даже выступают против тех действий, которые воспринимаются как вмешательство во внутренние дела других государств. Согласно моему мнению, как во внутренней, так и во внешней политике европейские государства должны соблюдать свои обязательства, вытекающие из международных договоров, в том числе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Европейской социальной хартии.

В 1945 г., по окончании двух мировых войн, государства возродили веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин. Они постановили, что обеспечение прав человека и основных свобод будет одним из трех главных принципов Организации Объединенных Наций, и обязались предпринимать действия для достижения всеобщего уважения и соблюдения этих прав и свобод.

Как следует из Устава ООН, защита прав человека является предметом заботы и ответственности не только каждой отдельной страны, но и международного сообщества в целом. Этот принцип был дополнительно подтвержден принятыми впоследствии международными и региональными договорами в сфере прав человека, разработанными независимыми экспертными организациями. Комитет по правам человека, осуществляющий надзор за соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах, четко указал на то, что нарушение предусмотренных Пактом прав любым государством — участником Пакта требует реакции других государств. «Привлечение внимания к возможным нарушениям установленных Пактом обязательств другими государствами-участниками и призыв соблюдать их обязательства по Пакту следует рассматривать как

отражение всеобщей законной заинтересованности, а отнюдь не как недружественный акт»¹²⁵.

Иными словами, существует прямая связь между уважением прав человека и международным миром и безопасностью, которую не может игнорировать ни одно государство.

Следует прежде всего упомянуть о взаимной ответственности государств: очевидно, что они заинтересованы в обеспечении стабильности и мира — и не в последнюю очередь в соседних странах. Как показывает опыт, полученный в том числе в Европе, репрессии и нарушение прав человека в одной из стран часто приводят к беспорядкам и даже вооруженным конфликтам, которые, в свою очередь, могут распространиться и на соседние страны.

Существует убедительный, принципиальный довод, подтверждающий необходимость участия в решении проблем, связанных с правами человека, за пределами своей страны. Угнетенные люди, которых заставляют молчать и которые из-за этого не могут сами защитить свои права, должны иметь надежду на поддержку и защиту со стороны остальных. Я встречался с теми, кто находился в подобных ситуациях, и они говорили о том, насколько важно им знать, что население или органы власти в других странах обеспокоены их судьбой и будут принимать меры для их защиты.

Однако если государство затрагивает вопрос прав человека в двусторонних переговорах, это часто вызывает неоднозначную реакцию и даже может быть воспринято как провокация. Отчасти это связано с тем, что само понятие прав человека имеет и нравственный аспект: тот, кто нарушил общепринятые нормы, не просто совершил ошибку — его считают повинным в недопустимых, неэтичных действиях.

Вот почему так важно, чтобы государства, критикуя других, оставались искренними. Для содержательного диалога крайне

¹²⁵ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31. Характер общего юридического обязательства, налагаемый на государства — участников Пакта.

важно наличие полной информации о предмете нарушений. Слишком часто обвинения выдвигаются при отсутствии достаточных сведений и могут быть легко отвергнуты как политически мотивированные. Сегодня нет недостатка в информации, и во многих случаях можно установить факты с помощью докладов неправительственных организаций и международных ведомств.

Необходимо также проявлять последовательность. Очень часто обвинения в нарушении прав человека приобретают политическую окраску в тех случаях, когда государства используют в своей критике двойные стандарты. Например, когда они упорно дают положительную оценку действиям своих союзников, при этом игнорируя свидетельствующие о противоположном доклады независимых правозащитных организаций.

Методы, которые необходимо использовать при проведении активной внешней политики, требуют тщательного осмысления и четкого объяснения. Например, выбор метода «тихой дипломатии» не всегда целесообразен, даже если имеются веские причины соблюдать конфиденциальность переговоров. Кроме того, очень часто этот метод использовался как предлог для осуществления политики пассивности и замалчивания.

Бойкоты и другие санкции иногда способствовали тому, что проблемам прав человека уделялось большее внимание на национальном и международном уровне, однако такая практика может не только не улучшить, но и усугубить положение жертв. Общая тенденция состоит в том, чтобы пытаться разрешить проблемы иными способами, хотя в наиболее серьезных случаях не следует исключать и введения санкций.

Один из подходов заключается в том, чтобы, поощряя уважение к правам человека в рамках международных программ содействия развитию, заручиться помощью неправительственных организаций. Этот метод приносит положительные результаты в тех случаях, когда такая помощь не является средством достижения сторонами своих политических целей и не угрожает непредвзятости получателей помощи. Консультации и технические советы почти всегда приветствуются, но чтобы

приносить пользу, они должны способствовать решению реальных проблем и сопровождаться беспристрастным обсуждением и наблюдением.

Некоторые правительства европейских стран в настоящее время руководствуются в своей внешней политике стратегическими концепциями в области прав человека. Такие концепции, в сочетании с докладами по их внедрению, способствуют пониманию основных принципов и приоритетов и являются прочным фундаментом для ведения между странами содержательного диалога в сфере прав человека.

На многостороннем уровне государства пришли к согласию о создании механизмов для контроля соблюдения международных стандартов в области прав человека и оказания в этом помощи. Это свидетельствует о признании того факта, что данные стандарты входят в международную повестку дня государств и что сотрудничество в их реализации представляется целесообразным.

С другой стороны, государства часто используют критику в адрес тех организаций, в создании которых они участвовали. Нередко такая критика объясняется нежеланием правительств слышать неприятную правду о себе и является необоснованной. Кроме того, возможности и общая эффективность международных правозащитных механизмов также должны быть повышены.

С момента принятия в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека было внедрено большое количество различных механизмов — как в рамках ООН, так и на европейском уровне. Однако многие из них не обеспечены достаточными ресурсами и финансированием, что служит препятствием в их работе. В частности, труд членов правозащитных организаций и докладчиков, выступающих в качестве независимых экспертов, как правило, вообще не оплачивается. В моем бюро по-прежнему работает лишь небольшое число сотрудников, а его бюджет является весьма скромным и совершенно недостаточным для работы в тех 47 странах, в которых мы ведем свою деятельность.

Для того чтобы эти механизмы могли эффективно выполнять свои функции, необходимо многое изменить.

Государства должны быть открытыми для обоснованной критики и реагировать на нее конструктивно. Они должны также признать право международных организаций обмениваться информацией с представителями неправительственных организаций и групп.

Международные и региональные правозащитные механизмы эффективны в том случае, если их независимость признается и пользуется уважением. Именно этим следует руководствоваться при определении круга полномочий и назначении должностных лиц. Это также означает, что финансирование не должно приводить к зависимости от его источника.

Правозащитные организации должны избегать стереотипов, всегда стоять выше политических прений, а также стремиться к укреплению сотрудничества и повышению согласованности своих действий. Некоторые государства сталкиваются с реальными трудностями, пытаясь выполнить сложные требования к отчетности и воплотить рекомендации в конкретной политике. Создание дополнительных надзорных органов не обязательно приводит к успеху, а любые предложения по формированию новых глобальных и европейских правозащитных механизмов требуют тщательного рассмотрения. На самом деле большинство новых проблем может быть решено в рамках уже существующих структур.

Для эффективной координации необходимы обмен информацией и рациональное разделение труда. Важно избежать приводящего к путанице дублирования функций и разработки противоречивых рекомендаций; кроме того, должен быть внедрен принцип субсидиарности. Я признаю важность согласованности действий и уделяю значительное время сотрудничеству и осмысленному анализу информации, собранной другими людьми. Такая совместная работа, благодаря предпринятым всеми нами усилиям, способствует достижению наилучших возможных результатов.

Координация между надзорными механизмами и организациями по оказанию поддержки стала улучшаться. К примеру, ЮНИСЕФ при разработке своих программ теперь учитывает выводы и наблюдения Комитета по правам ребенка, а Европейский союз принял участие в финансировании некоторых программ, рекомендованных моим бюро.

Ключевым критерием при оценке работы международных правозащитных организаций, несомненно, должна быть их способность добиться реальных изменений и объективно улучшить жизнь людей. Так же как и при определении четкого круга полномочий и обеспечении необходимого финансирования, здесь необходим стратегический подход: признание того факта, что эта задача является невероятно сложной и, кроме того, деликатной в политическом отношении.

Серьезную проблему представляет то, каким образом международные правозащитные организации взаимодействуют с участниками правозащитной деятельности на национальном и местном уровне — как с властями, так и с представителями СМИ, гражданского общества и потерпевших. Это непростая задача: она требует опыта, необходимого для понимания реальных проблем и составления рекомендаций, которые действительно были бы полезными.

С международной точки зрения речь идет не только о продуманном подборе сотрудников и наборе компетентных делегатов в состав миссий, хотя эти меры также очень важны. Международные организации должны проявлять предельную осторожность с тем, чтобы не принимать на себя функции и обязанности национальных органов и институтов и не считать себя главными участниками международных процессов. Международный надзор должен в первую очередь сводиться к проверке того, насколько качественно и эффективно работают национальные институты, а содействие следует оказывать в решении стратегических проблем — таких как работа национальных омбудсменов, функционирование независимых специальных ведомств и, конечно же, органов судебной власти.

Кроме того, международным организациям не следует брать на себя те функции, которые могут быть более эффективно осуществлены национальными институтами. Например, в таких сферах, как образование и повышение квалификации, национальные организации часто имеют более глубокое понимание местных возможностей и проблем, равно как и способов их решения. Между тем, международные деятели и организации могут внести существенный вклад путем распространения информации об успешных мерах, принятых в данном отношении в других странах.

Уже давно назрела необходимость провести комплексную оценку методов усовершенствования и укрепления международной правозащитной системы. Это может быть сделано целевой группой, созданной ведущими организациями с привлечением независимых экспертов, включая людей с непосредственным опытом борьбы за права человека в своих странах — тех, кого мы называем правозащитниками.

Вопросы, которые следует адресовать такой целевой группе, могут включать в себя следующие:

- Что может быть сделано для обеспечения необходимого финансирования работы по защите прав человека в разных странах мира, а также для найма квалифицированного персонала?
- Какие дальнейшие шаги могут быть предприняты для улучшения координации и разделения функций между различными международными организациями, а также между международными и национальными участниками правозащитной деятельности?
- Каким образом можно лучше обеспечить и защитить независимость и непредвзятость органов надзора?
- Как на международном уровне можно эффективнее разрабатывать рекомендации и оказывать помощь по борьбе с наиболее актуальными и злободневными национальными проблемами?

- В чем в данном контексте выражается опыт по учету проблем, связанных с правами человека, в программах содействия развитию и обеспечения безопасности и каким образом следует предпринимать подобные шаги?

Проведение такой оценки выявило бы ряд проблем, но также обозначило бы и достижения — а они уже имели место. Мне известны случаи, когда в результате критики со стороны Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) была осуществлена модернизация исправительных учреждений в соответствии с более строгими стандартами. Кроме того, на основании рекомендаций Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) были приняты новые законы о противодействии расизму. Рекомендации моего предшественника, а также мои собственные рекомендации способствовали освобождению заключенных, закрытию устаревших исправительных учреждений, усовершенствованию процедур предоставления убежища, созданию эффективных институтов омбудсменов, внесению поправок в законодательство о принудительной госпитализации в психиатрические клиники и принятию законов против дискриминации.

В 2010 г. был опубликован обзор практического вклада институтов Совета Европы в развитие уважения к правам человека в государствах — членах СЕ¹²⁶. В нем описывается ряд политических реформ и законодательных изменений, обусловленных постановлениями Европейского суда по правам человека, рекомендациями ЕКРН, ЕКПП, органов надзора за соблюдением положений Европейской социальной хартии и Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. И несмотря на то, что перемены, как правило, являются результатом работы

¹²⁶ «Практический вклад надзорных механизмов Совета Европы в развитие уважения к правам человека и обеспечение верховенства закона в государствах — членах Совета Европы» (*Practical impact of the Council of Europe monitoring mechanisms in improving respect for human rights and the rule of law in member states*), Н/Inf(2010)7.

многих сторон, указанные реформы и изменения действительно впечатляют.

Однако нельзя останавливаться на достигнутом. Люди во всем мире возлагают на нас надежду и ожидают активной работы с нашей стороны, и наша обязанность — оправдать их ожидания.

Подотчетность международных участников правозащитной деятельности

Когда международная организация осуществляет контроль исполнительной и законодательной власти, заменяя тем самым государство, она, как и демократическое государство, должна быть ограничена аналогичной системой сдержек и противовесов. Однако в действительности при осуществлении такого надзора властью нередко оказывается наделено одно лицо или один орган. При этом они не несут практически никакой ответственности за принятые решения.

Подотчетность предполагает, что процессы принятия решений являются транспарентными, что существует полноценный доступ к информации и что в принятии решений участвуют представители гражданского общества и широкие слои населения.

Подотчетность также означает, что существует инструмент надзора за действиями должностных лиц, наделенных властными полномочиями, в частности чиновников и государственных служащих, и взысканий за неправомерные действия. Мы требуем от государственных служащих, чтобы они несли ответственность за свои поступки.

Было достигнуто согласие о том, что принципы подотчетности должны применяться к миротворческим операциям ООН и что ООН должна принимать меры по предотвращению злоупотреблений и сексуальной эксплуатации, имевших место в ходе осуществляемых ею операций, и наказанию за такие противоправные действия¹²⁷.

¹²⁷ В 2004 г. Генеральный секретарь ООН инициировал масштабные реформы, охватывающие стандарты поведения, проведения расследований, организационной и управленческой ответственности, ответственности

Подотчетность также должна применяться и в тех случаях, когда международная организация выступает в качестве квази-государства. ООН осуществляла несколько миссий по поддержанию порядка на территориях, где она заменяла собой государство — в частности, в Намибии, в Камбодже, в Восточном Тиморе, в Боснии и в Косово. В этой ситуации международная администрация фактически действует и как местный орган власти, и как международная организация.

Подотчетность важна потому, что ее отсутствие может подрывать доверие общественности к международной организации, а следовательно, к ее моральному праву на власть. Отсутствие подотчетности может также привести к возникновению атмосферы безнаказанности за действия, совершенные работниками организации — действия, которые станут плохим примером для национальных правительств.

Поэтому в тех случаях, когда международные организации осуществляют властные полномочия, необходимы механизмы по обеспечению подотчетности: недостаточно полагаться исключительно на добросовестность организаций. Такие механизмы повысят доверие к работе организации и предупредят злоупотребление властью и неправомерные действия в будущем.

Именно этой логикой руководствовался Европейский союз, принимая решение о необходимости разработки механизмов для подачи жалоб на институты ЕС. Для работы с жалобами граждан на неправомерные действия институтов и органов Евросоюза была введена должность европейского омбудсмена, впервые избранного Европейским парламентом в 1995 г. Кроме того, полномочиями по рассмотрению претензий со стороны Совета Европейского союза, Европейской комиссии, Европейского парламента и государств — членов Евросоюза, касающихся незаконности действий институтов ЕС, также наделен Суд ЕС

командования и индивидуальной дисциплинарной, финансовой и уголовной ответственности. См. также Резолюцию Совета Безопасности ООН 1820 по вопросу о женщинах, мире и безопасности.

в Люксембурге. Частные лица могут оспаривать относящиеся к ним решения и в Суде ЕС.

Вопросы, связанные с подотчетностью международных организаций, поднимались мной и в ходе моих визитов в Косово и Боснию и Герцеговину.

В последней по-прежнему представлено большое число международных организаций. Здесь учрежден пост Высокого представителя по Боснии и Герцеговине для оказания помощи в исполнении сторонами заключенных в 1995 г. Дейтонских мирных соглашений. Полномочия Высокого представителя позже были расширены, и он получил право отправлять в отставку государственных служащих, нарушающих свои правовые обязательства и Дейтонские мирные соглашения, и принимать законы в случае, если этого не делают законодательные органы власти страны.

В 2006 г. я посетил Сараево для того, чтобы обсудить жалобы, поданные 260 полицейскими: их отстранили от службы в национальной полиции (аннулировав лицензии), а также лишили социальных и пенсионных прав после проведения проверки, организованной Специальными международными полицейскими силами ООН (СМПС). Этих полицейских обвинили в совершении преступлений во время войны. Мое беспокойство связано с тем, что их возможности оспаривать по существу решение СМПС ограничены и что у них отсутствуют надлежащие средства правовой защиты.

Венецианская комиссия Совета Европы предложила Совету Безопасности ООН учредить специальный орган по рассмотрению таких дел. После своего визита я призвал все стороны к тому, чтобы найти решение, которое гарантировало бы сотрудникам полиции справедливость и таким образом укрепило бы доверие к международному сообществу. Однако правового механизма для пересмотра этих дел создано не было, хотя ООН и не возражала против повторного найма местными властями некоторых из этих полицейских, подавших заявление на продолжение работы в качестве младших сотрудников полиции.

В Косово МООНК¹²⁸ и СДК¹²⁹ и их персонал обладают иммунитетом от любого правового преследования. Цель такого иммунитета — в том, чтобы обеспечить международным организациям возможность выполнять свои задачи без ненадлежащего вмешательства.

Кроме того, предусмотрено, что рассмотрение жалоб на действия сотрудников этих организаций не входит в юрисдикцию Европейского суда по правам человека. В соответствии с решениями о допустимости жалоб, принятыми в 2007 г. Европейским судом по правам человека в отношении двух дел, МООНК и СДК в своих действиях подотчетны ООН, а не участвующим в ней государствам¹³⁰.

Существует очевидный риск того, что эта система может способствовать появлению чувства безнаказанности. При этом создание в Косово в 2005 г. Консультативной группы по правам человека, задачей которой является расследование в качестве квазисудебного органа жалоб на действия МООНК, не смогло полностью исправить эту ситуацию.

Группа столкнулась с рядом трудностей, таких как задержки в назначении ее членов, недостаточная поддержка со стороны Секретариата ООН и отсутствие уверенности в отношении того, каким образом МООНК будет реагировать на ее рекомендации.

Я направил в адрес руководства МООНК посвященное этим вопросам письмо, в котором я подчеркнул важность того, чтобы данная организация отвечала за свои действия перед ООН в рамках заслуживающих доверие процедур и была готова компенсировать и возместить ущерб, связанный с нарушением прав человека. Хотя ответ не был исполнен особого энтузиазма, организация все же пошла на некоторые уступки.

¹²⁸ МООНК — аббревиатура, употребляемая для обозначения Миссии ООН по делам временной администрации в Косово.

¹²⁹ СДК — аббревиатура, употребляемая для обозначения руководимого НАТО контингента Сил для Косово.

¹³⁰ Дела «Бехрами и Бехрами против Франции» (*Behrami and Behrami v. France*) и «Сарамати против Франции, Германии и Норвегии» (*Saramati v. France, Germany and Norway*), судебное решение от 2 мая 2007 г.

Какие механизмы необходимы для того, чтобы обеспечить подотчетность международных участников правозащитной деятельности?

- Когда сотрудники международных организаций обвиняются в том, что при исполнении принятых организацией решений они нарушили права человека, данная организация должна обеспечить независимое расследование. Жертвы должны получить возмещение ущерба, включая компенсацию. Заслуживающим внимания решением является создание в данной стране независимого суда или независимой группы по правам человека.
- Могут оказаться эффективными и другие методы, реализуемые внутри самой организации, например, учреждение комиссий по рассмотрению жалоб (претензий), хотя соблазн помешать опубликованию информации, способной нанести урон организации, может оказаться слишком большим.
- Еще один способ обеспечения ответственности международных организаций за злоупотребление властью — создание представительства омбудсмана с широкими полномочиями.
- Государства, предоставляющие персонал для международных миротворческих миссий, должны обеспечить проведение независимых расследований и возложение ответственности на всех виновных в нарушении прав человека в полном объеме, в том числе, при необходимости, уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.
- Международный уголовный суд (МУС) обладает юрисдикцией в отношении преступлений против человечности, военных преступлений и геноцида даже в тех случаях, когда эти преступления были совершены служащими миротворческих сил ООН. МУС является судом последней инстанции, который может осуществлять свою юрисдикцию, когда государство, на территории которого либо гражданами которого были совершены предполагаемые преступления, не желает или не в состоянии проводить расследование или осуществлять преследование виновных.

- Опубликование сведений об обязательствах на международном уровне также является формой подотчетности.
- Для проведения независимой оценки своих действий международные организации иногда привлекают сторонние институты. В частности, Генеральный секретарь ООН учредил независимый орган для проведения расследования в отношении действий ООН в связи с геноцидом в Руанде в 1994 г.
- В качестве контролирующих органов могут выступать международные и национальные СМИ и неправительственные организации.

Отсутствие ответственности международных организаций не выгодно никому, но больше всего в таких ситуациях страдает местное население. Никто, а особенно международная организация, призванная обеспечивать принцип верховенства права, не может стоять выше закона.

Перечень сокращений и аббревиатур

- ASPA — Акт о защите работников американских спецслужб США (*American Service-Members Protection Act*)
- CAJ — Комитет по отправлению правосудия (*Committee on the Administration of Justice*)
- ECJ — Суд ЕС (*European Court of Justice*)
- ENOC — Европейская сеть уполномоченных по правам ребенка (*European Network of Ombudsmen for Children*)
- FAIR — Форум по борьбе с исламофобией и расизмом (*Forum Against Islamophobia and Racism*)
- FRA — Агентство Европейского союза по основным правам (*European Union Agency for Fundamental Rights*)
- ICHRP — Международный совет по политике в области прав человека (*International Council on Human Rights Policy*)
- ICJ — Международный суд (*International Court of Justice*)
- IDASA — Институт демократии Южно-Африканской Республики (*Institute for Democracy in South Africa*)
- OHR — Бюро высокого представителя по Боснии и Герцеговине (*Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina*)
- OSI — Инициатива в поддержку общественного правосудия Института «Открытое общество» (*Open Society Justice Initiative*)
- БДИПЧ — Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ
- ВКНМ — Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
- ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения
- ВПЛ — внутренне перемещенное лицо

- ГРЕКО — Группа государств Совета Европы по борьбе с коррупцией
- ГРЕТА — Группа экспертов Совета Европы по противодействию торговле людьми
- ЕК — Европейская комиссия
- ЕКП — Европейская конфедерация профсоюзов
- ЕКПП — Европейский комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания
- ЕКПЧ — Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
- ЕКРН — Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью
- ЕКСП — Европейский комитет по социальным правам
- ЕКЭП — Европейская комиссия по эффективности правосудия Совета Европы
- ЕС — Европейский союз
- ЕЦПР — Европейский центр по правам рома
- КПП — Комитет ООН против пыток
- КПР — Конвенция ООН о правах ребенка
- ЛГБТ — лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендеры
- Люксембургский суд — Суд ЕС (*ECJ, European Court of Justice*)
- МГЭИК — Межправительственная группа экспертов по изменению климата
- МККК — Международный комитет Красного Креста
- МООНК — Миссия ООН по делам временной администрации в Косово

МОР — Международная организация работодателей

МПГПП — Международный пакт о гражданских и политических правах

МПЭСКП — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

МУС — Международный уголовный суд

НПО — неправительственная организация

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ООН-Хабитат — Программа ООН по населенным пунктам

ПАСЕ — Парламентская ассамблея Совета Европы

РКЗНМ — Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств

СДК — руководимый Организацией Североатлантического договора (НАТО) контингент Сил для Косово

СДСЕ — Серия договоров Совета Европы

СЕ — Совет Европы

СЕД — Серия европейских договоров

Страсбургский суд — Европейский суд по правам человека

УВКБ — Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

ФПКПП — Факультативный протокол к Конвенции против пыток

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

ЮНИСЕФ — Детский фонд ООН

ЮНЭЙДС — Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу

Приложение

Международные договоры Совета Европы в области прав человека: перечни ратификаций и подписей

Конвенция о защите прав человека и основных свобод СЕД № 5

Документ открыт для подписания государствами — членами Совета Европы и для присоединения со стороны стран Европейского союза

Открыт для подписания

Место: г. Рим
Дата: 04.11.1950 г.

Вступление в силу

Условия: 10 ратификаций
Дата: 03.09.1953 г.

Состояние на 25.03.2011 г.

Государства — члены Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|---|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Австрия | 13.12.1957 | 03.09.1958 | 03.09.1958 | | X | X | | | | |
| Азербайджан | 25.01.2001 | 15.04.2002 | 15.04.2002 | | X | X | | | | |
| Албания | 13.07.1995 | 02.10.1996 | 02.10.1996 | | | X | | | | |
| Андорра | 10.11.1994 | 22.01.1996 | 22.01.1996 | | X | X | | | | |
| Армения | 25.01.2001 | 26.04.2002 | 26.04.2002 | | X | X | | | | |
| Бельгия | 04.11.1950 | 14.06.1955 | 14.06.1955 | | | X | | | X | |
| Болгария | 07.05.1992 | 07.09.1992 | 07.09.1992 | | | X | | | | |
| Босния и Герцеговина | 24.04.2002 | 12.07.2002 | 12.07.2002 | | | | | | | |
| «бывшая югославская Республика Македония» | 09.11.1995 | 10.04.1997 | 10.04.1997 | | | X | | | | |
| Венгрия | 06.11.1990 | 05.11.1992 | 05.11.1992 | | | X | | | | |

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Германия | 04.11.1950 | 05.12.1952 | 03.09.1953 | 30 | X | X | | X | | |
| Греция | 28.11.1950 | 28.11.1974 | 28.11.1974 | 29 | | X | | | | |
| Грузия | 27.04.1999 | 20.05.1999 | 20.05.1999 | | | X | | | | |
| Дания | 04.11.1950 | 13.04.1953 | 03.09.1953 | | | X | | | | |
| Ирландия | 04.11.1950 | 25.02.1953 | 03.09.1953 | | X | X | | | | |
| Исландия | 04.11.1950 | 29.06.1953 | 03.09.1953 | | | X | | | | |
| Испания | 24.11.1977 | 04.10.1979 | 04.10.1979 | | X | X | | | | |
| Италия | 04.11.1950 | 26.10.1955 | 26.10.1955 | | | X | | | | |
| Кипр | 16.12.1961 | 06.10.1962 | 06.10.1962 | | | X | | | | |
| Латвия | 10.02.1995 | 27.06.1997 | 27.06.1997 | | | X | | | | |
| Литва | 14.05.1993 | 20.06.1995 | 20.06.1995 | | X | X | | | | |
| Лихтенштейн | 23.11.1978 | 08.09.1982 | 08.09.1982 | | X | X | | | | |
| Люксембург | 04.11.1950 | 03.09.1953 | 03.09.1953 | | | X | | | | |
| Мальта | 12.12.1966 | 23.01.1967 | 23.01.1967 | | X | X | | | | |
| Молдова | 13.07.1995 | 12.09.1997 | 12.09.1997 | | X | X | | | | |
| Монако | 05.10.2004 | 30.11.2005 | 30.11.2005 | | X | X | | | | |
| Нидерланды | 04.11.1950 | 31.08.1954 | 31.08.1954 | | | X | | X | | |
| Норвегия | 04.11.1950 | 15.01.1952 | 03.09.1953 | | X | X | | | | |
| Польша | 26.11.1991 | 19.01.1993 | 19.01.1993 | | | X | | | | |
| Португалия | 22.09.1976 | 09.11.1978 | 09.11.1978 | | X | X | | | | |
| Россия | 28.02.1996 | 05.05.1998 | 05.05.1998 | | X | X | | | | |
| Румыния | 07.10.1993 | 20.06.1994 | 20.06.1994 | | X | X | | | | |
| Сан-Марино | 16.11.1988 | 22.03.1989 | 22.03.1989 | | X | X | | | | |
| Сербия | 03.04.2003 | 03.03.2004 | 03.03.2004 | 56 | X | X | | | | |
| Словакия | 21.02.1991 | 18.03.1992 | 01.01.1993 | 17 | X | X | | | | |
| Словения | 14.05.1993 | 28.06.1994 | 28.06.1994 | | | X | | | | |
| Соединенное Королевство | 04.11.1950 | 08.03.1951 | 03.09.1953 | | | X | | X | X | |
| Турция | 04.11.1950 | 18.05.1954 | 18.05.1954 | | | X | | | X | |
| Украина | 09.11.1995 | 11.09.1997 | 11.09.1997 | | X | X | | | | |
| Финляндия | 05.05.1989 | 10.05.1990 | 10.05.1990 | | X | X | | | | |
| Франция | 04.11.1950 | 03.05.1974 | 03.05.1974 | | X | X | | X | | |
| Хорватия | 06.11.1996 | 05.11.1997 | 05.11.1997 | | X | X | | | | |

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|--------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Черногория | 03.04.2003 | 03.03.2004 | 06.06.2006 | 56 | X | X | | | | |
| Чешская Республика | 21.02.1991 | 18.03.1992 | 01.01.1993 | 17 | X | X | | | | |
| Швейцария | 21.12.1972 | 28.11.1974 | 28.11.1974 | | | X | | | | |
| Швеция | 28.11.1950 | 04.02.1952 | 03.09.1953 | | | X | | | | |
| Эстония | 14.05.1993 | 16.04.1996 | 16.04.1996 | | X | X | | | | |

Международные организации

| Организации | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Европейский союз | | | | | | | | | | |

| | |
|---|----|
| Общее число подписаний, за которыми не последовала ратификация: | |
| Общее число ратификаций/присоединений: | 47 |

Примечания:

(17) Даты подписания и ратификации бывшей Чешской и Словацкой Федеративной Республикой.

(29) Ратификация 28.03.1953 г. — денонсация с вступлением в силу 13.06.1970 г.

(30) Ратификация Сааром 14.01.1953 г. — Саар вошел в состав Германии 01.01.1957 г.

(56) Даты подписания и ратификации Государственным Союзом Сербии и Черногории.

a — присоединение; s — подписание без оговорок о ратификации;

su — правопреемство; r — подписание ad referendum.

R. — оговорки; D. — заявления; A. — государственные органы;

T. — территориальное применение; C. — уведомление;

O. — возражения.

Источник: Бюро договоров на сайте <http://conventions.coe.int>

**Европейская социальная хартия
СЕД № 35**

Документ открыт для подписания
государствами — членами Совета Европы

Открыт для подписания

Место: г. Турин
Дата: 18.10.1961 г.

Вступление в силу

Условия: 5 ратификаций
Дата: 26.02.1965 г.

Состояние на 25.03.2011 г.

Государства — члены Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|--|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Австрия | 22.07.1963 | 29.10.1969 | 28.11.1969 | 51 | | X | | | | |
| Азербайджан | | | | 52 | | | | | | |
| Албания | | | | 52 | | | | | | |
| Андорра | | | | 52 | | | | | | |
| Армения | | | | 52 | | | | | | |
| Бельгия | 18.10.1961 | 16.10.1990 | 15.11.1990 | 52 | | X | | | | |
| Болгария | | | | 52 | | | | | | |
| Босния и Герцеговина | | | | 52 | | | | | | |
| «бывшая Югославская Республика Македония» | 05.05.1998 | 31.03.2005 | 30.04.2005 | 51 | | X | | | | |
| Венгрия | 13.12.1991 | 08.07.1999 | 07.08.1999 | 52 | | X | | | | |
| Германия | 18.10.1961 | 27.01.1965 | 26.02.1965 | 51 | | X | | X | | |
| Греция | 18.10.1961 | 06.06.1984 | 06.07.1984 | 51 | | X | | | | |
| Грузия | | | | 52 | | | | | | |
| Дания | 18.10.1961 | 03.03.1965 | 02.04.1965 | 51 | | X | | X | | |
| Ирландия | 18.10.1961 | 07.10.1964 | 26.02.1965 | 52 | | X | | | | |
| Исландия | 15.01.1976 | 15.01.1976 | 14.02.1976 | 51 | | X | | | | |
| Испания | 27.04.1978 | 06.05.1980 | 05.06.1980 | 51 | | X | | | | |
| Италия | 18.10.1961 | 22.10.1965 | 21.11.1965 | 52 | | X | | | | |

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Кипр | 22.05.1967 | 07.03.1968 | 06.04.1968 | 52 | | X | | | | |
| Латвия | 29.05.1997 | 31.01.2002 | 02.03.2002 | 51 | | X | | | | |
| Литва | | | | 52 | | | | | | |
| Лихтенштейн | 09.10.1991 | | | | | | | | | |
| Люксембург | 18.10.1961 | 10.10.1991 | 09.11.1991 | 51 | | X | | | | |
| Мальта | 26.05.1988 | 04.10.1988 | 03.11.1988 | 52 | | X | | | | |
| Молдова | | | | 52 | | X | | X | | |
| Монако | | | | 52 | | | | | | |
| Нидерланды | 18.10.1961 | 22.04.1980 | 22.05.1980 | 52 | | X | | X | | |
| Норвегия | 18.10.1961 | 26.10.1962 | 26.02.1965 | 52 | X | X | | X | | |
| Польша | 26.11.1991 | 25.06.1997 | 25.07.1997 | 51 | | X | | | | |
| Португалия | 01.06.1982 | 30.09.1991 | 30.10.1991 | 52 | X | X | | | | |
| Россия | | | | 52 | | | | | | |
| Румыния | 04.10.1994 | | | 52 | | | | | | |
| Сан-Марино | | | | 51 | | | | | | |
| Сербия | | | | 52 | | | | | | |
| Словакия | 27.05.1992 | 22.06.1998 | 21.07.1998 | 52 | | X | | | | |
| Словения | 11.10.1997 | | | 52 | | | | | | |
| Соединенное Королевство | 18.10.1961 | 11.07.1962 | 26.02.1965 | 51 | | X | | X | | |
| Турция | 18.10.1961 | 24.11.1989 | 24.12.1989 | 52 | | X | | | | |
| Украина | 02.05.1996 | | | 52 | | | | | | |
| Финляндия | 09.02.1990 | 29.04.1991 | 29.05.1991 | 52 | | X | | | | |
| Франция | 18.10.1961 | 09.03.1973 | 08.04.1973 | 52 | X | X | | | | |
| Хорватия | 08.03.1999 | 26.02.2003 | 28.03.2003 | 51 | | X | | | | |
| Черногория | | | | 52 | | | | | | |
| Чешская Республика | 27.05.1992 | 03.11.1999 | 03.12.1999 | 51 | | X | | | | |
| Швейцария | 06.05.1976 | | | | | | | | | |
| Швеция | 18.10.1961 | 17.12.1962 | 26.02.1965 | 52 | | X | | | | |
| Эстония | | | | 52 | | | | | | |

| | |
|---|----|
| Общее число подписаний, за которыми не последовала ратификация: | 5 |
| Общее число ратификаций/присоединений: | 27 |

Примечания:

(51) Государство, подписавшее Европейскую социальную хартию (пересмотренную) (СЕД 163).

(52) Государство — участник Европейской социальной хартии (пересмотренной) (СЕД 163).

a — присоединение; s — подписание без оговорок о ратификации;

su — правопреемство; r — подписание ad referendum.

R. — оговорки; D. — заявления; A. — государственные органы;

T. — территориальное применение; C. — уведомление;

O. — возражения.

Источник: Бюро договоров на сайте <http://conventions.coe.int>

**Европейская конвенция по предупреждению пыток
и бесчеловечного или унижающего достоинство
обращения или наказания
СЕД № 126**

Документ открыт для подписания государствами — членами
Совета Европы и для присоединения со стороны государств,
не являющихся его членами

Открыт для подписания

Место: г. Страсбург

Дата: 26.11.1987 г.

Вступление в силу

Условия: 7 ратификаций

Дата: 01.02.1989 г.

Состояние на 25.03.2011 г.

Государства — члены Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|--|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Австрия | 26.11.1987 | 06.01.1989 | 01.05.1989 | | | | | | | |
| Азербайджан | 21.12.2001 | 15.04.2002 | 01.08.2002 | | | X | | | | |
| Албания | 02.10.1996 | 02.10.1996 | 01.02.1997 | | | | | | | |
| Андорра | 10.09.1996 | 06.01.1997 | 01.05.1997 | | | | | | | |
| Армения | 11.05.2001 | 18.06.2002 | 01.10.2002 | | | | | | | |
| Бельгия | 26.11.1987 | 23.07.1991 | 01.11.1991 | | | | | | | |
| Болгария | 30.09.1993 | 03.05.1994 | 01.09.1994 | | | | | | | |
| Босния и Герцеговина | 12.07.2002 | 12.07.2002 | 01.11.2002 | | | | | | | |
| «бывшая Югославская Республика Македония» | 14.06.1996 | 06.06.1997 | 01.10.1997 | | | | | | | |
| Венгрия | 09.02.1993 | 04.11.1993 | 01.03.1994 | | | | | | | |
| Германия | 26.11.1987 | 21.02.1990 | 01.06.1990 | | | | | X | | |
| Греция | 26.11.1987 | 02.08.1991 | 01.12.1991 | | | | | | | |
| Грузия | 16.02.2000 | 20.06.2000 | 01.10.2000 | | | X | | | | |
| Дания | 26.11.1987 | 02.05.1989 | 01.09.1989 | | | | | | | |
| Ирландия | 14.03.1988 | 14.03.1988 | 01.02.1989 | | | | | | | |
| Исландия | 26.11.1987 | 19.06.1990 | 01.10.1990 | | | | | | | |

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Испания | 26.11.1987 | 02.05.1989 | 01.09.1989 | | | | | | | |
| Италия | 26.11.1987 | 29.12.1988 | 01.04.1989 | | | X | | | | |
| Кипр | 26.11.1987 | 03.04.1989 | 01.08.1989 | | | | | | | |
| Латвия | 11.09.1997 | 10.02.1998 | 01.06.1998 | | | | | | | |
| Литва | 14.09.1995 | 26.11.1998 | 01.03.1999 | | | | | | | |
| Лихтенштейн | 26.11.1978 | 12.09.1991 | 01.01.1992 | | | | | | | |
| Люксембург | 26.11.1987 | 06.09.1988 | 01.02.1989 | | | | | | | |
| Мальта | 26.11.1987 | 07.03.1988 | 01.02.1989 | | | | | | | |
| Молдова | 02.05.1996 | 02.10.1997 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Монако | 30.11.2005 | 30.11.2005 | 01.03.2006 | | | | | | | |
| Нидерланды | 26.11.1987 | 12.10.1988 | 01.02.1989 | | | | | X | | |
| Норвегия | 26.11.1987 | 21.04.1989 | 01.08.1989 | | | | | | | |
| Польша | 11.07.1994 | 10.10.1994 | 01.02.1995 | | | | | | | |
| Португалия | 26.11.1987 | 29.03.1990 | 01.07.1990 | | | | | | | |
| Россия | 28.02.1996 | 05.05.1998 | 01.09.1998 | | | | | | | |
| Румыния | 04.11.1993 | 04.10.1994 | 01.02.1995 | | | | | | | |
| Сан-Марино | 16.11.1989 | 31.01.1990 | 01.05.1990 | | | | | | | |
| Сербия | 03.03.2004 | 03.03.2004 | 01.07.2004 | 56 | | | | | | |
| Словакия | 23.12.1992 | 11.05.1994 | 01.09.1994 | 3 | | | | | | |
| Словения | 04.11.1993 | 02.02.1994 | 01.06.1994 | | | | | | | |
| Соединенное Королевство | 26.11.1987 | 24.06.1988 | 01.02.1989 | | | | | X | | |
| Турция | 11.01.1988 | 26.02.1988 | 01.02.1989 | | | | | | | |
| Украина | 02.05.1996 | 05.05.1997 | 01.09.1997 | | | | | | | |
| Финляндия | 16.11.1989 | 20.12.1990 | 01.04.1991 | | | | | | | |
| Франция | 26.11.1987 | 09.01.1989 | 01.05.1989 | | | | | | | |
| Хорватия | 06.11.1996 | 11.10.1997 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Черногория | 03.03.2004 | 03.03.2004 | 06.06.2006 | 56 | | | | | | |
| Чешская Республика | 23.12.1992 | 07.09.1995 | 01.01.1996 | 3 | | | | | | |
| Швейцария | 26.11.1987 | 07.10.1988 | 01.02.1989 | | | | | | | |
| Швеция | 26.11.1987 | 21.06.1988 | 01.02.1989 | | | | | | | |
| Эстония | 28.06.1996 | 06.11.1996 | 01.03.1997 | | | | | | | |

Государства, не являющиеся членами Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
|-------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|

| | |
|---|----|
| Общее число подписаний, за которыми не последовала ратификация: | |
| Общее число ратификаций/присоединений: | 47 |

Примечания:

(3) Дата подписания Чешской и Словацкой Федеративной Республикой.

(56) Даты подписания и ратификации Государственным Союзом Сербии и Черногории.

a — присоединение; s — подписание без оговорок о ратификации; su — правопреемство; r — подписание ad referendum.

R. — оговорки; D. — заявления; A. — государственные органы;

T. — территориальное применение; C. — уведомление;

O. — возражения.

Источник: Бюро договоров на сайте <http://conventions.coe.int>

**Европейская хартия региональных языков или языков
меньшинств
СЕД № 148**

Документ открыт для подписания государствами — членами
Совета Европы и для присоединения со стороны государств,
не являющихся его членами

Открыт для подписания

Место: г. Рим
Дата: 04.11.1950 г.

Вступление в силу

Условия: 10 ратификаций
Дата: 03.09.1953 г.

Состояние на 25.03.2011 г.

Государства — члены Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|--|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Австрия | 05.11.1992 | 28.06.2001 | 01.10.2001 | | | X | | | | |
| Азербайджан | 21.12.2001 | | | | | X | | | | |
| Албания | | | | | | | | | | |
| Андорра | | | | | | | | | | |
| Армения | 11.05.2001 | 25.01.2002 | 01.05.2002 | | | X | | | | |
| Бельгия | | | | | | | | | | |
| Болгария | | | | | | | | | | |
| Босния и Герцеговина | 07.09.2005 | 21.09.2010 | 01.01.2011 | | | X | | | | |
| «бывшая Югославская Республика Македония» | 25.07.1996 | | | | | | | | | |
| Венгрия | 05.11.1992 | 26.04.1995 | 01.03.1998 | | | X | | | | |
| Германия | 05.11.1992 | 16.09.1998 | 01.01.1999 | | | X | | | | |
| Греция | | | | | | | | | | |
| Грузия | | | | | | | | | | |
| Дания | 05.11.1992 | 08.09.2000 | 01.01.2001 | | | X | | | X | |
| Ирландия | | | | | | | | | | |
| Исландия | 07.05.1999 | | | | | | | | | |

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Испания | 05.11.1992 | 09.04.2001 | 01.08.2001 | | | X | | | | |
| Италия | 27.06.2000 | | | | | | | | | |
| Кипр | 12.11.1992 | 26.08.2002 | 01.12.2002 | | | X | | | | |
| Латвия | | | | | | | | | | |
| Литва | | | | | | | | | | |
| Лихтенштейн | 05.11.1992 | 18.11.1997 | 01.03.1998 | | | X | | | | |
| Люксембург | 05.11.1992 | 22.06.2005 | 01.10.2005 | | | | | | | |
| Мальта | 05.11.1992 | | | | | | | | | |
| Молдова | 11.07.2002 | | | | | | | | | |
| Монако | | | | | | | | | | |
| Нидерланды | 05.11.1992 | 02.05.1996 | 01.03.1998 | | | X | | X | | |
| Норвегия | 05.11.1992 | 10.11.1993 | 01.03.1998 | | | X | | | | |
| Польша | 12.05.2003 | 12.02.2009 | 01.06.2009 | | | X | | | | |
| Португалия | | | | | | | | | | |
| Россия | 10.05.2001 | | | | | | | | | |
| Румыния | 17.07.1995 | 29.01.2008 | 01.05.2008 | | | X | | | | |
| Сан-Марино | | | | | | | | | | |
| Сербия | 22.03.2005 | 15.02.2006 | 01.06.2006 | 56 | | X | | | | |
| Словакия | 20.02.2001 | 05.09.2001 | 01.01.2002 | | | X | | | | |
| Словения | 03.07.1997 | 04.10.2000 | 01.01.2001 | | | X | | | | |
| Соединенное Королевство | 02.03.2000 | 27.03.2001 | 01.07.2001 | | | X | | X | | |
| Турция | | | | | | | | | | |
| Украина | 02.05.1996 | 19.09.2005 | 01.01.2006 | | | X | | | | |
| Финляндия | 05.11.1992 | 09.11.1994 | 01.03.1998 | | | X | | | | |
| Франция | 07.05.1999 | | | | | X | | | | |
| Хорватия | 05.11.1997 | 05.11.1997 | 01.03.1998 | | X | X | | | | |
| Черногория | 22.03.2005 | 15.02.2006 | 06.06.2006 | 56 | | | | | | |
| Чешская Республика | 09.11.2000 | 15.11.2006 | 01.03.2007 | | | X | | | | |
| Швейцария | 08.10.1993 | 23.12.1997 | 01.04.1998 | | | X | | | | |
| Швеция | 09.02.2000 | 09.02.2000 | 01.06.2000 | | | X | | | | |
| Эстония | | | | | | | | | | |

Государства, не являющиеся членами Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
|-------------|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|

| | |
|---|----|
| Общее число подписаний, за которыми не последовала ратификация: | 8 |
| Общее число ратификаций/присоединений: | 25 |

Примечания:

(56) Даты подписания и ратификации Государственным Союзом Сербии и Черногории.

a — присоединение; s — подписание без оговорок о ратификации; su — правопреемство; r — подписание ad referendum.

R. — оговорки; D. — заявления; A. — государственные органы;

T. — территориальное применение; C. — уведомление;

O. — возражения.

Источник: Бюро договоров на сайте <http://conventions.coe.int>

**Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств
СЕД № 157**

Документ открыт для подписания государствами — членами Совета Европы. Вплоть до даты вступления его в силу он также открыт для подписания любыми другими государствами, указанными для этой цели Комитетом министров.

Открыт для подписания

Место: г. Страсбург

Дата: 01.02.1995 г.

Вступление в силу

Условия: 12 ратификаций

Дата: 01.02.1998 г.

Состояние на 25.03.2011 г.

Государства — члены Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|---|------------|--------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Австрия | 01.02.1995 | 31.03.1998 | 01.07.1998 | | | X | | | | |
| Азербайджан | | 26.06.2000 а | 01.10.2000 | | | X | | | | |
| Албания | 29.06.1995 | 28.09.1999 | 01.01.2000 | | | | | | | |
| Андорра | | | | | | | | | | |
| Армения | 25.07.1997 | 20.07.1998 | 01.11.1998 | | | | | | | |
| Бельгия | 31.07.2001 | | | | X | | | | | |
| Болгария | 09.10.1997 | 07.05.1999 | 01.09.1999 | | | X | | | | |
| Босния и Герцеговина | | 24.02.2000 а | 01.06.2000 | | | | | | | |
| «бывшая Югославская Республика Македония» | 25.07.1996 | 10.04.1997 | 01.02.1998 | | | X | | | | |
| Венгрия | 01.02.1995 | 25.09.1995 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Германия | 11.05.1995 | 10.09.1997 | 01.02.1998 | | | X | | | | |
| Греция | 22.09.1997 | | | | | | | | | |
| Грузия | 21.01.2000 | 22.12.2005 | 01.04.2006 | | | | | | | |
| Дания | 01.02.1995 | 22.09.1997 | 01.02.1998 | | | X | | | | |
| Ирландия | 01.02.1995 | 07.05.1999 | 01.09.1999 | | | | | | | |
| Исландия | 01.02.1995 | | | | | | | | | |
| Испания | 01.02.1995 | 01.09.1995 | 01.02.1998 | | | | | | | |

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------------------|------------|--------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Италия | 01.02.1995 | 03.11.1997 | 01.03.1998 | | | | | | | |
| Кипр | 01.02.1995 | 04.06.1996 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Латвия | 11.05.1995 | 06.06.2005 | 01.10.2005 | | | X | | | | |
| Литва | 01.02.1995 | 23.03.2000 | 01.07.2000 | | | | | | | |
| Лихтенштейн | 01.02.1995 | 18.11.1997 | 01.03.1998 | | | X | | | | |
| Люксембург | 20.07.1995 | | | | | X | | | | |
| Мальта | 11.05.1995 | 10.02.1998 | 01.06.1998 | | X | X | | | | |
| Молдова | 13.07.1995 | 20.11.1996 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Монако | | | | | | | | | | |
| Нидерланды | 01.02.1995 | 16.02.2005 | 01.06.2005 | | | X | | X | | |
| Норвегия | 01.02.1995 | 17.03.1999 | 01.07.1999 | | | | | | | |
| Польша | 01.02.1995 | 20.12.2000 | 01.04.2001 | | | X | | | | |
| Португалия | 01.02.1995 | 07.05.2002 | 01.09.2002 | | | | | | | |
| Россия | 28.02.1996 | 21.08.1998 | 01.12.1998 | | | X | | | | |
| Румыния | 01.02.1995 | 11.05.1995 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Сан-Марино | 11.05.1995 | 05.12.1996 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Сербия | | 11.05.2001 a | 01.09.2001 | 54 | | | | | | |
| Словакия | 01.02.1995 | 14.09.1995 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Словения | 01.02.1995 | 25.03.1998 | 01.07.1998 | | | X | | | | |
| Соединенное Королевство | 01.02.1995 | 15.01.1998 | 01.05.1998 | | | | | | | |
| Турция | | | | | | | | | | |
| Украина | 15.09.1995 | 26.01.1998 | 01.05.1998 | | | | | | | |
| Финляндия | 01.02.1995 | 03.10.1997 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Франция | | | | | | | | | | |
| Хорватия | 06.11.1996 | 11.10.1997 | 01.02.1998 | | | | | | | |
| Черногория | | 11.05.2001 a | 06.06.2006 | 54 | | | | | | |
| Чешская Республика | 28.04.1995 | 18.12.1997 | 01.04.1998 | | | | | | | |
| Швейцария | 01.02.1995 | 21.10.1998 | 01.02.1999 | | | X | | | | |
| Швеция | 01.02.1995 | 09.02.2000 | 01.06.2000 | | | X | | | | |
| Эстония | 02.02.1995 | 06.01.1997 | 01.02.1998 | | | X | | | | |

Государства, не являющиеся членами Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
|-------------|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|

| | |
|---|----|
| Общее число подписаний, за которыми не последовала ратификация: | 4 |
| Общее число ратификаций/присоединений: | 39 |

Примечания:

(54) Дата присоединения Государственного Союза Сербии и Черногории.

a — присоединение; s — подписание без оговорок о ратификации; su — правопреемство; r — подписание ad referendum.

R. — оговорки; D. — заявления; A. — государственные органы;

T. — территориальное применение; C. — уведомление;

O. — возражения.

Источник: Бюро договоров на сайте <http://conventions.coe.int>

Европейская социальная хартия (пересмотренная)

СЕД № 163

Документ открыт для подписания государствами — членами
Совета Европы

Открыт для подписания

Место: г. Страсбург

Дата: 03.05.1996 г.

Вступление в силу

Условия: 3 ратификации

Дата: 01.07.1999 г.

Состояние на 25.03.2011 г.

Государства — члены Совета Европы

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|--|------------|-------------|----------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Австрия | 07.05.1999 | | | | | | | | | |
| Азербайджан | 18.10.2001 | 02.09.2004 | 01.11.2004 | | | X | | | | |
| Албания | 21.09.1998 | 14.11.2002 | 01.01.2003 | | | X | | | | |
| Андорра | 04.11.2000 | 12.11.2004 | 01.01.2005 | | | X | | | | |
| Армения | 18.10.2001 | 21.01.2004 | 01.03.2004 | | | X | | | | |
| Бельгия | 03.05.1996 | 02.03.2004 | 01.05.2004 | | | X | | | | |
| Болгария | 21.09.1998 | 07.06.2000 | 01.08.2000 | | | X | | | | |
| Босния и Герцеговина | 11.05.2004 | 07.10.2008 | 01.12.2008 | | | X | | | | |
| «бывшая Югославская Республика Македония» | 27.05.2009 | | | | | | | | | |
| Венгрия | 07.10.2004 | 20.04.2009 | 01.06.2009 | | | X | | | | |
| Германия | 29.06.2007 | | | | | | | | | |
| Греция | 03.05.1996 | | | | | | | | | |
| Грузия | 30.06.2000 | 22.08.2005 | 01.10.2005 | | | X | | | | |
| Дания | 03.05.1996 | | | | | X | | | | |
| Ирландия | 04.11.2000 | 04.11.2000 | 01.01.2001 | | | X | | | | |
| Исландия | 04.11.1998 | | | | | | | | | |
| Испания | 23.10.2000 | | | | | | | | | |
| Италия | 03.05.1996 | 05.07.1999 | 01.09.1999 | | | X | | | | |
| Кипр | 03.05.1996 | 27.09.2000 | 01.11.2000 | | | X | | | | |

| Государства | Подписание | Ратификация | Вступление в силу | Примечания | R. | D. | A. | T. | C. | O. |
|-------------------------|------------|-------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|
| Латвия | 29.05.2007 | | | | | | | | | |
| Литва | 08.09.1997 | 29.06.2001 | 01.08.2001 | | | X | | | | |
| Лихтенштейн | | | | | | | | | | |
| Люксембург | 11.02.1998 | | | | | | | | | |
| Мальта | 27.07.2005 | 27.07.2005 | 01.09.2005 | | | X | | | | |
| Молдова | 03.11.1998 | 08.11.2001 | 01.01.2002 | | | X | | | | |
| Монако | 05.10.2004 | | | | | | | | | |
| Нидерланды | 23.01.2004 | 03.05.2006 | 01.07.2006 | | X | | | X | | |
| Норвегия | 07.05.2001 | 07.05.2001 | 01.07.2001 | | | X | | X | | |
| Польша | 25.10.2005 | | | | | | | | | |
| Португалия | 03.05.1996 | 30.05.2002 | 01.07.2002 | | X | | | | | |
| Россия | 14.09.2000 | 16.10.2009 | 01.12.2009 | | | X | | | | |
| Румыния | 14.05.1997 | 07.05.1999 | 01.07.1999 | | | X | | | | |
| Сан-Марино | 18.10.2001 | | | | | | | | | |
| Сербия | 22.03.2005 | 14.09.2009 | 01.11.2009 | 55 | | X | | | | |
| Словакия | 18.11.1999 | 23.04.2009 | 01.06.2009 | | | X | | | | |
| Словения | 11.10.1997 | 07.05.1999 | 01.07.1999 | | | X | | | | |
| Соединенное Королевство | 07.11.1997 | | | | | | | | | |
| Турция | 06.10.2004 | 27.06.2007 | 01.08.2007 | | | X | | | | |
| Украина | 07.05.1999 | 21.12.2006 | 01.02.2007 | | | X | | | | |
| Финляндия | 03.05.1996 | 21.06.2002 | 01.08.2002 | | | X | | | | |
| Франция | 03.05.1996 | 07.05.1999 | 01.07.1999 | | | | | | | |
| Хорватия | 06.11.2009 | | | | | | | | | |
| Черногория | 22.03.2005 | 03.03.2010 | 01.05.2010 | 55 | | X | | | | |
| Чешская Республика | 04.11.2000 | | | | | | | | | |
| Швейцария | | | | | | | | | | |
| Швеция | 03.05.1996 | 29.05.1998 | 01.07.1999 | | | X | | | | |
| Эстония | 04.05.1998 | 11.09.2000 | 01.11.2000 | | | X | | | | |

| | |
|---|----|
| Общее число подписаний, за которыми не последовала ратификация: | 15 |
| Общее число ратификаций/присоединений: | 30 |

Примечания:

(55) Дата подписания Государственным Союзом Сербии и Черногории.

a — присоединение; s — подписание без оговорок о ратификации; su — правопреемство; r — подписание ad referendum.

R. — оговорки; D. — заявления; A. — государственные органы;

T. — территориальное применение; C. — уведомление;

O. — возражения.

Источник: Бюро договоров на сайте <http://conventions.coe.int>

**Управление Комиссара по правам человека
Совет Европы**

Франция, F-67075, г. Страсбург, Седекс
(*F-67075 Strasbourg Cedex*)

Тел.: +33 (0)3 88 41 34 21, факс: +33 (90)3 90 21 50 53

Эл. почта: commissioner@coe.int

Интернет-сайт: www.commissioner.coe.int

Агентство по распространению публикаций Совета Европы

БЕЛГИЯ

BE-1040, г. Брюссель,
Рю де л'Орм, 1
Компания «Либрари Эуропеэн»
(La Librairie Européenne – The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1)
BE-100 BRUXELLES
Тел.: +32 (0)2 231 04 35
Факс: +32 (0)2 735 08 60
Эл. почта: order@libeurop.be
Интернет-сайт: <http://www.libeurop.be>

BE-1190, г. Брюссель,
Авеню дю Пра, 202, Конинглан
Жан Де Ланноу, компания «Да-Эль сервис»
(Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES)
Тел.: +32 (0)2 538 43 08
Факс: +32 (0)2 538 43 08
Эл. почта: jean.de.lannoy@dl-servi.com
Интернет-сайт: <http://www.jean.de.lannoy.be>

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

BA-71000, г. Сараево, ул. Марка Марулича, 2/V
Компания «Робертс Плас д.о.о.»
(Robert's Plus d.o.o.)
Марка Marulića 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Тел.: +387 33 640 818
Факс: +387 33 640 818
Эл. почта: robertsplus@bih.net.ba

ВЕНГРИЯ

HU-1136, г. Будапешт,
PF. 1039
У. Паннония, 58
Компания «Еуро Инфо Сервис»
(Euro Info Service)
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST)
Тел.: +36 1 329 2170
Факс: +36 1 349 2053
Эл. почта: euroinfo@euroinfo.hu
Интернет-сайт: <http://www.euroinfo.hu>

ГЕРМАНИЯ

DE-53175, г. Бонн
Август-Бebel-Але, 6
Компания «УНО Ферлаг ГмбХ»
(UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN)
Тел.: +49 (0)228 94 90 20
Факс: +49 (0)228 94 90 222
Эл. почта: bestellung@uno-verlag.de
Интернет-сайт: <http://www.uno-verlag.de>

ГРЕЦИЯ

GR-105 64, г. Афины,
Стадиу, 28
Компания «Либрари Кауффман с. а.»
(Librairie Kauffmann s.a.)
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA)
Тел.: +30 210 32 55 321
Факс: +30 210 32 30 320
Эл. почта: order@netel.gr
Интернет-сайт: <http://www.kauffmann.gr>

ДАНИЯ

DK-1161, г. Копенгаген,
ул. Виммельскафрет, 32
Издательство «Гад»
(GAD
Vimmelskaftet 32
DK-1161 KOBENHAVN K)
Тел.: +45 77 66 60 00
Факс: +45 77 66 60 01
Эл. почта: gad@gad.dk
Интернет-сайт: <http://www.gad.dk>

ИСПАНИЯ

ES-28001, г. Мадрид,
Кастелью, 37
Компания «Мунди-Пренса Либрос, с.а.»
(Mundi-Prensa Libros, s.a.)
Castelló, 37
ES-28001 MADRID)
Тел.: +34 914 36 37 30
Факс: +34 915 75 39 98
Эл. почта: libreria@mundiprensa.es
Интернет-сайт: <http://www.mundiprensa.com>

ИТАЛИЯ

IT-50125, г. Флоренция,
Виа Дука ди Калабриа, 1/1
Компания «Ликоза СпА»
(Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE)
Тел.: +39 0556 483 215
Факс: +39 0556 41257
Эл. почта: licosa@licosa.com
Интернет-сайт: <http://www.licosa.com>

КАНАДА

K1J9J3, провинция Онтарио, г. Оттава,
Кинотек-роуд 1-5369, издательство «Ренуф публи-
шинг Ко. Лтд.»
(Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
CA-OTTAWA, Ontario K1J 9J3)
Тел.: +1 613 745 2665
Факс: +1 613 745 7660
Тел.: (866) 767-6766 (звонки бесплатно)
Эл. почта: order.dept@renoufbooks.com
Интернет-сайт: <http://www.renoufbooks.com>

МЕКСИКА

MX-06500, г. Мехико, Д.Ф.,
&& Делегасион Кукумок, Рио-Пануко,
Компания «Мунди-Пренса Мексико,
С.А. Де С.В.»
(Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Rio Pánuco, && Delegación Cuquhémoc
MX-06500 MÉXICO, D.F.)
Тел.: +52 (01)55 55 33 56 58
Факс: +52 (01)55 55 14 67 99
Эл. почта: mundiprensa@mundiprensa.com.mx
Интернет-сайт:
<http://www.mundiprensa.com.mx>

НИДЕРЛАНДЫ

NL-1013 CX, г. Амстердам,
Ниуве Хемвег, 50
Компания «Родвелдт Импорт БВ»
(Roodveldt Import BV
Nieuwe Hemweg 50
NL-1013 CX, AMSTERDAM)
Тел.: +31 20 622 8035
Факс: +31 20 625 5493
Интернет-сайт: www.publidis.org
Эл. почта: orders@publidis.org

НОРВЕГИЯ

NO-0314, г. Осло,
Билдери, п/я 84
Компания «Академика»
(Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO)
Тел.: +47 2 218 8100
Факс: +47 2 218 8103
Эл. почта: support@akademika.no
Интернет-сайт: <http://www.akademika.no>

ПОЛЬША

PL-03-933, г. Варшава
ул. Обронцов, 25
Компания «Арс Полона С.А.»
(Ars Polona JSC
25 Obrowcow Street
PL-03-933 WARSZAWA)
Тел.: +48 (0)22 509 86 00
Факс: +48 (0)22 509 86 10
Эл. почта: arspolona@arspolona.pl
Интернет-сайт: <http://www.arspolona.pl>

ПОРТУГАЛИЯ

PT-1200-094, Лиссабон
Руа Лу Карму, 70
Компания «Ливрария Португал»
(Livraria Portugal
(Dias e Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
PT-1200-094 LISBOA)
Тел.: +351 21 347 42 82 / 85
Факс: +351 21 347 02 64
Эл. почта: info@livrariaportugal.pt
Интернет-сайт: <http://www.livrariaportugal.pt>

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Издательство «Весь мир»
117342, Москва,
ул. Вуглерова, 176
Тел.: +7 495 739 0971
Факс: +7 495 739 0971
Эл. почта: orders@vesmirbooks.ru
Интернет-сайт: <http://www.vesmirbooks.ru>

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

NR3 1GN, г. Норвич,
п/я 29,
компания «Стейшнери офис Лтд»
(The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN)
Тел.: +44 (0)870 600 5522
Факс: +44 (0)870 600 5533
Эл. почта: book.enquiries@tso.co.uk
Интернет-сайт: <http://www.tsoshop.co.uk>

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

и КАНАДА
10520, штат Нью-Йорк, г. Кротон-на-Гудзоне,
Облан-Пост-Роуд, 2036
Издательство «Манхэттен Паблишинг Ко»
(Manhattan Publishing Co
2036 Albany Post Road
USA-10520 CROTON ON HUDSON, NY)
Тел.: +1 914 271 5194
Факс: +1 914 271 5886
Эл. почта: coe@manhattanpublishing.co
Интернет-сайт: <http://www.manhattanpublishing.com>

ФИНЛЯДИЯ

FI-00100, г. Хельсинки, ул. Кескускуату, 1, п/я 128
Компания «Акатеeminen Кирьякауппа»
(Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI)
Тел.: +358 (0)9 121 4430
Факс: +358 (0)9 121 4242
Эл. почта: akatilaus@akateeminen.fi
Интернет-сайт: <http://www.akateeminen.com>

ФРАНЦИЯ

FR-93308, г. Обервилье, Седекс
рю Эри Барбюсс, 124
Компания «Докумантасон франсэ»
(La Documentation française
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX)
(распространение публикаций на всей территории
Франции)
Тел.: +33 (0)1 40 15 70 00
Факс: +33 (0)1 40 15 68 00
Эл. почта:
commande@ladocumentationfrancaise.fr
Интернет-сайт:
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

FR-67000, г. Страсбург, Седекс
рю де Франк Буржоа, 1, компания «Либрари Клебер»
(Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG)
Тел.: +3 (0)3 88 15 78 88
Факс: +33 (0)3 88 15 78 80
Эл. почта: librairie-kleber@coe.int
Интернет-сайт: <http://www.librairie-kleber.com>

ХОРВАТИЯ

HR-21000, г. Сплит, ул. Марасовича, 67
Компания «Робертс Плас д.о.о.»
(Robert's Plus d.o.o.)
Marasovičeva 67
HR-21000, SPLIT)
Тел.: +385 21 315 800, 801, 802, 803
Факс: +385 21 315 804
Эл. почта: robertsplus@robertsplus.hr

ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА

CZ-180 21, г. Прага, 9,
ул. Клещакова, 347
Компания «Сувеко CZ, с.р.о.»
(Suveco CZ, s.r.o.)
Klecakova 347
CZ-180 21 PRANA 9)
Тел.: +420 2 424 59 204
Факс: +420 2 848 21 646
Эл. почта: import@suveco.cz
<http://www.suveco.cz>

ШВЕЙЦАРИЯ

CH-1273, г. Арье
Шман де Пен
Компания «Планетис Сарль»
(Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER)
Тел.: +41 22 366 51 77
Факс: +41 22 366 51 78
Эл. почта: info@planetis.ch

Издательство Совета Европы

Франция, F-67075, г. Страсбург, Седекс
(F-67075 Strasbourg Cedex)

Тел.: +33 (0)3 88 41 25 81, факс: +33 (0)3 88 41 39 10, Эл. почта: commissioner@coe.int, Интернет-сайт: www.commissioner.coe.int



Выступления политиков по вопросам соблюдения прав человека в Европе являют собой резкий контраст с действительностью. Практика отстает от теории. Именно этой проблеме и посвящена данная книга.

Мне довелось совершить много поездок по всей Европе. То, что я видел и слышал, приводило меня в нетерпение. Прогресс идет слишком медленными темпами, и многие испытывают вполне понятное разочарование. Ответственность за существующую ситуацию должны нести стоящие у власти политики, поскольку вопрос

соблюдения прав человека во многом зависит от политической воли.

Излагая свою позицию в этом сборнике статей, я старался не только выявить проблемы, которые по-прежнему актуальны в сегодняшней Европе, но и предложить конкретные решения. Надеюсь, что мои рекомендации положат начало конструктивному обсуждению.



Томас Хаммарберг
Комиссар по правам человека Совета Европы

www.coe.int

В Совет Европы входят 47 государств — практически все европейские страны. Цель организации — разработать единые демократические и правовые принципы, основанные на Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и других документах, посвященных правам человека. С момента своего основания в 1949 г., по окончании Второй мировой войны, Совет Европы стал символом примирения.

<http://book.coe.int>
Издательство Совета Европы