

Комитет по правам ребенка

Тридцать вторая сессия

13-31 января 2003 года

ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА № 2 (2002)

Роль независимых национальных правозащитных учреждений

в деле поощрения и защиты прав ребенка

1. Статья 4 Конвенции о правах ребенка обязывает государства-участники "принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных настоящей Конвенцией". Независимые национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) представляют собой важный механизм по поощрению и осуществлению Конвенции, и Комитет по правам ребенка считает, что создание подобных учреждений согласуется с обязательством, принятым на себя государствами-участниками при ратификации, а именно обеспечить осуществление Конвенции и способствовать всеобщей реализации прав детей. В этом отношении Комитет приветствует создание НПЗУ, а также бюро омбудсменов/комиссаров по вопросам детей и схожих независимых органов для поощрения и наблюдения за осуществлением Конвенции в ряде государств-участников.

2. Комитет публикует настоящее замечание общего порядка с тем, чтобы призвать государства-участники к созданию независимого учреждения для поощрения и мониторинга осуществления Конвенции и оказания им соответствующей поддержки путем разработки основных элементов таких учреждений и деятельности, которая должна ими осуществляться. Там, где такие учреждения уже были созданы, Комитет призывает государства пересмотреть их статус и эффективность работы с точки зрения поощрения и защиты прав детей, как это провозглашено в Конвенции о правах ребенка и других соответствующих международных документах.

3. Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в 1993 году, в Венской декларации и Программе действий вновь подтвердила "...важную и конструктивную роль, которую играют национальные учреждения по вопросам поощрения и защиты прав человека" и "поощрила создание и укрепление национальных учреждений". Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека неоднократно призывали к созданию национальных правозащитных учреждений, подчеркивая важную роль, которую играют НПЗУ в деле поощрения и защиты прав человека и улучшения осведомленности общественности в этих правах. В своем Руководстве по форме и содержанию периодических докладов Комитет предлагает государствам-участникам представлять информацию о "любых независимых институтах, созданных в целях поощрения и защиты прав ребенка..." [1], и с тех пор он последовательно затрагивает этот вопрос в своем диалоге с государствами-участниками.

4. НПЗУ должны создаваться в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека ("Парижские принципы"), принятыми Генеральной Ассамблеей в 1993 году [2], которые были переданы Комиссии по правам человека в 1992 году [3]. Эти минимальные стандарты служат руководством в отношении создания, круга ведения, обязанностей и состава учреждений, включая такие аспекты, как плюрализм, независимость, методы работы, квазисудебную деятельность таких национальных учреждений.

5. В то время как и взрослым, и детям в равной степени требуются независимые НПЗУ для защиты их прав человека, имеются дополнительные обстоятельства, оправдывающие необходимость уделения особого внимания правам детей. Среди

прочего можно упомянуть тот факт, что сам процесс развития детей является причиной их особой уязвимости с точки зрения нарушения прав человека; их мнение по-прежнему редко принимается во внимание; в большинстве случаев дети не имеют права голоса и не могут

играть сколь-либо значимую роль в политическом процессе, который определяет отношение правительства к правам человека; дети сталкиваются со значительными проблемами при использовании судебной системы в целях защиты своих прав или поиске средств правовой защиты в отношении нарушений их прав, а доступ детей к организациям, которые могут защищать их права, в целом является ограниченным.

6. Специализированные независимые правозащитные учреждения для детей, бюро омбудсменов или комиссаров по правам детей все чаще создаются в государствах-участниках. Там, где ресурсы ограничены, внимание следует уделять обеспечению того, чтобы имеющиеся ресурсы использовались самым эффективным способом для поощрения и защиты прав человека всех людей, включая детей, и в этом контексте наилучшим подходом, вероятно, будет создание НПЗУ широкого профиля, которые уделяют особое внимание детям. Такие НПЗУ широкого профиля должны будут включать в свою структуру либо отдельный пост комиссара, непосредственно ответственного за права детей, либо отдельную группу или подразделение, отвечающее за права детей.

7. По мнению Комитета, каждому государству требуется независимое правозащитное учреждение, отвечающее за вопросы поощрения и защиты прав детей. Основная забота Комитета заключается в том, чтобы это учреждение, независимо от его формы, было бы в состоянии независимо и эффективно осуществлять задачи по мониторингу, поощрению и защите прав детей. Важно, чтобы вопросам поощрения и защиты прав детей уделялось основное внимание и чтобы все учреждения по правам человека, существующие в данной стране, работали в тесном сотрудничестве для достижения этой цели.

Мандат и полномочия

8. НПЗУ по мере возможности должны быть предусмотрены конституцией и наделены по крайней мере полномочиями в законодательном порядке. По мнению Комитета, их мандат должен быть как можно более широким в области поощрения и защиты прав человека, включая Конвенцию о правах ребенка и ее Факультативные протоколы и другие соответствующие международные документы в области прав человека, охватывая, таким образом, права детей, в частности их гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. В законодательство необходимо включить положения,

касающиеся конкретных функций, полномочий и обязанностей по отношению к детям, связанные с Конвенцией о правах ребенка и Факультативными протоколами к ней. В случае, если какое-либо НПЗУ было создано еще до появления Конвенции или конкретно не учитывает ее положения, следует принять необходимые меры, включая принятие законодательства или внесение в него поправок, с тем чтобы обеспечить соответствие мандата этого учреждения с принципами и положениями Конвенции.

9. НПЗУ должны быть предоставлены такие полномочия, которые им необходимы для эффективного выполнения своего мандата, включая полномочия по заслушиванию любых лиц и получению любой информации и документов, необходимых для оценки ситуаций, входящих в их компетенцию. В число этих полномочий должны входить вопросы поощрения и защиты прав всех детей в рамках юрисдикции государства-участника по отношению не только к государству, но ко всем соответствующим общественным или частным организациям.

Процесс создания

10. Процесс создания НПЗУ должен носить консультативный, всеобъемлющий и транспарентный характер при том, что инициативы и поддержка должны обеспечиваться на высших правительственных уровнях, и охватывать все соответствующие элементы, присущие государству, законодательной власти и гражданскому обществу. Чтобы обеспечить их независимость и эффективное функционирование, НПЗУ должны иметь адекватную инфраструктуру, финансирование (включая отдельное финансирование деятельности, связанной с правами детей, в учреждениях широкого профиля), иметь соответствующий персонал, помещения и быть свободными от всех форм финансового контроля, который может повлиять на их независимость.

Ресурсы

11. Комитет, признавая, что этот вопрос является очень сложным и что государства-участники имеют различные объемы экономических ресурсов, полагает, что обязанностью государств является выделение разумных финансовых средств для функционирования национальных правозащитных учреждений в свете статьи 4 Конвенции. Мандат и полномочия национальных учреждений могут быть лишены смысла или осуществление их полномочий ограничено, если у национального учреждения не будет средств для эффективной работы в целях реализации своих полномочий.

Плюралистическое представительство

12. НПЗУ должны обеспечить в рамках своей структуры плюралистическое представительство различных элементов гражданского общества, связанных с поощрением и защитой прав человека. Им необходимо стремиться к сотрудничеству, среди прочего, со следующими организациями: неправительственными организациями (НПО), которые занимаются вопросами прав человека, борьбы с дискриминацией и правами детей, включая организации, возглавляемые детьми и молодежью; профсоюзами; социальными и профессиональными организациями (врачей, адвокатов, журналистов, научных работников и т.д.); университетами и специалистами, в том числе со специалистами по правам детей. Правительственные учреждения должны привлекаться только в качестве советников. НПЗУ должны иметь надлежащие и транспарентные процедуры назначения сотрудников на должности, включая открытый и конкурсный процесс отбора кандидатов.

Предоставление средств правовой защиты в случае нарушений прав детей

13. НПЗУ должны обладать полномочиями рассматривать индивидуальные жалобы и заявления, включая жалобы и заявления, представленные от имени детей или непосредственно самими детьми, и проводить расследования. Для того чтобы иметь возможность эффективно проводить такие расследования, они должны обладать полномочиями по вызову и допросу свидетелей, а также иметь доступ к соответствующим документальным доказательствам и доступ в места заключения. В их обязанности также входит обеспечение детей эффективными средствами правовой защиты - независимое консультирование, предоставление адвоката и процедуры подачи жалобы - по любому нарушению их прав. Там, где это уместно, НПЗУ должны заниматься вопросами посредничества и примирения по представленным жалобам.

14. НПЗУ должны быть уполномочены на оказание помощи детям, чьи дела направляются в суд, включая следующие полномочия: а) заниматься делами, касающимися детских вопросов, от имени НПЗУ и б) участвовать в рассмотрении судебных дел для информирования суда по вопросам прав человека, затрагиваемых в рассматриваемом деле.

Доступность и участие

15. НПЗУ должны быть доступными для всех детей как с точки зрения их географического расположения, так и физической возможности посещать такие учреждения. В духе статьи 2 Конвенции они должны в высшей степени активно охватывать своей деятельностью все группы детей, в особенности наиболее уязвимые и находящиеся в неблагоприятном положении (но не ограничиваться только этими группами), такие, как группы детей, находящихся на попечении или в заключении, детей из числа меньшинств и групп коренного населения, детей-инвалидов, детей, живущих в нищете, детей-беженцев и детей-мигрантов, беспризорных детей и детей, имеющих особые потребности в плане культурных, языковых, медицинских и образовательных аспектов. Законодательство о НПЗУ должно включать в себя право таких учреждений иметь доступ, при соблюдении условий сохранения тайны личной жизни, к детям, на которых распространяются любые формы альтернативного ухода, а также во все учреждения, занимающиеся детьми.

16. НПЗУ должны играть ключевую роль в деле поощрения уважения взглядов детей по всем затрагивающим их вопросам, как это подчеркивается в статье 12 Конвенции, при содействии правительства и всего общества. Этот общий принцип должен применяться к вопросам, связанным с созданием, организацией и деятельностью национальных правозащитных учреждений. Учреждения должны обеспечивать прямой контакт с детьми, надлежащее участие детей и консультирование с ними. Например, можно было бы создать детские советы в качестве консультативных органов при НПЗУ в целях содействия участию детей в решении касающихся их вопросов.

17. НПЗУ необходимо разработать специальные консультативные программы и стратегии творческого общения для обеспечения полного соответствия с положениями статьи 12 Конвенции. Необходимо определить подходящие методы, позволяющие детям общаться с данным учреждением.

18. НПЗУ должны обладать правом прямого, независимого и отдельного информирования государственных и парламентских органов о положении в области прав детей. В этом отношении государства-участники должны обеспечить проведение ежегодных дебатов в парламенте, чтобы дать возможность парламентариям обсудить работу НПЗУ по вопросам соблюдения прав детей и выполнения государством положений Конвенции.

Рекомендуемая деятельность

19. Ниже приводится примерный, но не исчерпывающий перечень видов деятельности, которую должны проводить НПЗУ в связи с осуществлением прав детей в свете общих принципов Конвенции.

Им необходимо:

а) проводить расследования любых случаев нарушения прав ребенка, по жалобе или по своей собственной инициативе, в рамках их мандата;

б) проводить опросы по проблемам, связанным с правами детей;

с) подготавливать и публиковать мнения, рекомендации и доклады либо по просьбе национальных властей, либо по своей собственной инициативе по любому вопросу, имеющему отношение к поощрению и защите прав детей;

д) следить за адекватностью и эффективностью законов и практики, относящихся к защите прав детей;

е) осуществлять согласование национального законодательства, правовых норм и практики с положениями Конвенции о правах ребенка, ее Факультативных протоколов и других международных документов по правам человека, имеющих отношение к

правам детей, и содействовать их эффективному осуществлению, в том числе путем предоставления консультативной помощи государственным и частным органам по вопросам толкования и применения положений Конвенции;

f) обеспечить учет прав детей лицами, формирующими национальную экономическую политику, при разработке и оценке национальных планов в области экономики и развития;

g) рассматривать и сообщать об осуществлении прав детей и о контроле положения с правами детей, добываясь надлежащего дезагрегирования статистических данных и другой информации, собираемой на регулярной основе, для того чтобы определить задачи по реализации прав детей;

h) поощрять ратификацию любого соответствующего документа по правам человека или присоединение к нему;

i) в соответствии со статьей 3 Конвенции, предусматривающей, чтобы во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделялось наилучшему обеспечению интересов ребенка, обеспечить, чтобы на всех этапах от разработки до осуществления законов и политики, а также в дальнейшем тщательно рассматривался вопрос об их воздействии на детей;

j) обеспечить в свете статьи 12, чтобы дети могли выражать свои взгляды и быть заслушанными по вопросам, затрагивающим их права человека, а также при определении вопросов, относящихся к их правам;

k) стимулировать и способствовать действенному участию НПО по правам детей, включая организации, состоящие из самих детей, в разработке внутреннего законодательства и международных документов по вопросам, затрагивающим детей;

l) содействовать пониманию общественностью важности прав детей и расширению ее осведомленности в этих вопросах, и в этих целях тесно сотрудничать со средствами массовой информации, а также предпринимать или финансировать исследовательскую и учебную деятельность в этой области;

m) в соответствии со статьей 42 Конвенции, которая обязывает государства-участники "используя надлежащие и действенные средства, широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей" привлекать внимание правительств, государственных учреждений и широкой общественности к положениям Конвенции и следить за методами, используемыми государством для выполнения своих обязательств в этой области;

n) оказывать помощь в подготовке учебных программ и проведении исследований по вопросам прав детей, а также способствовать включению этих вопросов в учебные планы школ и университетов и их рассмотрению в кругах специалистов;

o) организовывать обучение по вопросам прав человека, уделяя особое внимание детям (в дополнение к мерам по содействию пониманию широкой общественностью важности прав детей);

p) прибегать к судебным процедурам для отстаивания прав детей в государстве или предоставлять правовую помощь детям;

q) там, где это необходимо, участвовать в посредническом или примирительном процессе до отправки дел в суд;

г) в надлежащих случаях предоставлять судам помощь специалистов по правам детей в качестве *amicus curiae* или стороны дела;

с) в соответствии со статьей 3 Конвенции, которая обязует государства-участники "обеспечивать, чтобы учреждения, службы и органы, ответственные за заботу о детях или их защиту, отвечали нормам, установленным компетентными органами, в частности в области безопасности и здравоохранения и с точки зрения численности и пригодности их персонала, а также компетентного надзора" посещать детские дома (или все учреждения исправительного характера или места отбывания наказания детьми), а также учреждения по уходу за детьми в целях составления доклада о существующем положении и подготовке рекомендаций по его улучшению;

t) осуществлять другие виды деятельности, имеющие отношение к вышеупомянутым вопросам.

Представление докладов в Комитет по правам ребенка и сотрудничество между НПЗУ и учреждениями Организации Объединенных Наций и механизмами в области прав человека

20. НПЗУ должны вносить независимый вклад в процесс представления докладов в рамках Конвенции и других соответствующих международных документов и следить за целостностью правительственных докладов в международные договорные органы с точки зрения прав ребенка, в том числе посредством диалога с Комитетом по правам ребенка на его предсессионной рабочей группе, а также с другими соответствующими договорными органами.

21. Комитет обращается с просьбой к государствам-участникам представлять подробную информацию о законодательной основе, мандате и основной соответствующей деятельности НПЗУ в их докладах Комитету. Государствам-участникам предлагается проводить консультации с независимыми правозащитными учреждениями в ходе подготовки докладов в Комитет. Однако государства-участники должны уважать независимость этих учреждений и их самостоятельную роль в представлении информации в Комитет. Не следует перепоручать НПЗУ работу по составлению докладов или включать их представителей в состав правительственной делегации, когда отчеты рассматриваются Комитетом.

22. НПЗУ следует также участвовать в специальных процедурах Комиссии по правам человека, включая страновые и тематические механизмы, в частности в деятельности Специального докладчика по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии, а также со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о положении детей и вооруженных конфликтах.

23. В Организации Объединенных Наций действует долгосрочная программа помощи по созданию и укреплению национальных правозащитных учреждений. Эта программа, которая осуществляется в рамках Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), оказывает техническую помощь и способствует региональному и глобальному сотрудничеству и обмену между национальными правозащитными учреждениями. Государства-участники могут воспользоваться этой помощью в случае необходимости. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) также предлагает помощь специалистов и техническое сотрудничество в этой области.

24. Как говорится в статье 45 Конвенции, Комитет может также препровождать, когда он считает это целесообразным, в любые специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, УВКПЧ и любые другие компетентные органы любые доклады государств-участников, в которых содержится просьба о технической консультации или помощи или указывается на потребность в этом, при создании НПЗУ.

НПЗУ и государства-участники

25. Государство ратифицирует Конвенцию о правах ребенка и берет на себя обязательства по ее осуществлению в полном объеме. Роль НПЗУ заключается в независимом наблюдении за выполнением государством своих обязательств и за достижением прогресса в области осуществления Конвенции, а также в том, чтобы делать все возможное для обеспечения полноценного соблюдения прав детей. Хотя эта задача может потребовать от учреждения разработки проектов по активизации деятельности в области поощрения и защиты прав детей, нельзя допускать, чтобы правительство делегировало свои обязательства по наблюдению национальному учреждению. Важно, чтобы за учреждениями оставалась полная свобода в выборе своей собственной повестки дня и определении своей собственной деятельности.

НПЗУ и НПО

26. Неправительственные организации играют важную роль в поощрении прав человека и прав детей. НПЗУ, имея собственную законодательную базу и конкретные полномочия, играют вспомогательную роль. Необходимо, чтобы эти учреждения работали в тесном сотрудничестве с НПО и чтобы правительства уважали независимость как НПЗУ, так и НПО.

Региональное и международное сотрудничество

27. Региональные и международные процессы и механизмы могут упрочить и консолидировать НПЗУ благодаря обмену опытом и навыками работы, поскольку НПЗУ занимаются общими с ними проблемами в области поощрения и защиты прав человека в своих соответствующих странах.

28. В этом отношении НПЗУ необходимо консультироваться и сотрудничать с соответствующими национальными, региональными и международными органами и учреждениями по вопросам прав детей.

29. Вопросы, связанные с правами детей, не ограничиваются национальными границами и все более необходимой становится разработка надлежащих региональных и международных ответов на самые различные вопросы, связанные с правами ребенка (включая такие проблемы, как торговля женщинами и детьми, детская порнография, проблема детей-солдат, детский труд, насилие над детьми, проблема детей-беженцев и детей-мигрантов и т.д., но ограничиваясь ими). Поощряются международные и региональные механизмы и обмены, поскольку они дают НПЗУ возможность воспользоваться взаимным опытом, совместно усилить позиции друг друга и содействовать решению проблем, связанных с правами человека, которые затрагивают как страны, так и регионы.

[1] Руководство по форме и содержанию периодических докладов, которые должны представляться государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 b) статьи 44 Конвенции (CRC / C /58, пункт 18).

[2] Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека ("Парижские принципы"), резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134 от 20 декабря 1993 года, приложение.

[3] Резолюция 1992/54 Комиссии по правам человека от 3 марта 1992 года, приложение