

**РУКОВОДСТВО**

**по вопросам взаимодействия  
УВКБ ООН с национальными  
правозащитными учреждениями**

---

# Предисловие

Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ), которых в мире насчитывается более 120, играют важнейшую роль в защите и укреплении прав человека на национальном, региональном и мировом уровне. НПЗУ, наделенные в соответствии с конституцией или законодательством мандатами по защите и поощрению прав человека, обладают уникальными возможностями для оказания влияния на формирование законодательства и практических подходов на местах. НПЗУ — необычные субъекты в сфере защиты прав человека. Хотя они создаются и финансируются государствами, при осуществлении своих мандатов в сфере прав человека они должны быть независимы от вмешательства властей. Особый правовой статус НПЗУ позволяет этим структурам выступать в качестве связующего звена между государством и гражданским обществом, обеспечивая совместную работу и защиту.

НПЗУ обязаны обеспечивать соблюдение прав человека всех людей, без проведения каких-либо различий или дискриминации. Они обладают особенно хорошими возможностями для поддержки наиболее уязвимых людей в обществе, которые часто сталкиваются с трудностями при осуществлении прав человека, прежде всего тех лиц, которые являются беженцами, ищущими убежища, лицами, перемещенными внутри своей страны, или лицами без гражданства.

Поскольку НПЗУ обладают широким мандатом для работы как с правительствами, так и с местными общинами, они являются важнейшими стратегическими партнерами для УВКБ ООН. Хотя в соответствии с законодательством каждой страны НПЗУ наделяются различными полномочиями, многие из них имеют независимое право проводить открытые расследования, истребовать доказательства, рассматривать индивидуальные жалобы, а также готовить рекомендации для правительств и консультировать органы власти. НПЗУ, обладающие такими полномочиями, а также авторитетом в обслуживаемых общинах, являются важными партнерами УВКБ ООН в процессе продвижения изменений законодательства и политики в целях обеспечения защиты беженцев, вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства.

В этом Руководстве представлен обзор основных характеристик НПЗУ и практические предложения касательно того, как УВКБ ООН может работать с этими правозащитными учреждениями, чтобы обеспечить выполнение правительствами их международных обязательств в отношении беженцев и вынужденно перемещенных лиц. Партнерские отношения УВКБ ООН и НПЗУ также направлены на включение вопросов прав человека в нашу работу в сфере защиты, а также на создание информационной основы для нашей разъяснительной работы с правительствами.

Надеюсь, материалы этого Руководства найдут практическое применение в процессе укрепления партнерских отношений в сфере защиты между УВКБ ООН и НПЗУ на национальном, региональном и международном уровнях.

**Джиллиан Триггс,**  
**Помощник Верховного комиссара по вопросам защиты**

## Краткий обзор

УВКБ ООН может осуществлять стратегическое взаимодействие с национальными правозащитными учреждениями в целях повышения качества защиты беженцев, искателей убежища, внутренне перемещенных лиц, возвращающихся лиц, лиц без гражданства и лиц, которым угрожает безгражданство. Ниже представлены основные причины, по которым национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) являются уникальными партнерами для УВКБ ООН:

- УВКБ ООН может использовать широкий мандат НПЗУ, чтобы поощрять и защищать права человека всех лиц, находящихся на территории соответствующего государства или под его юрисдикцией, в том числе лиц, нуждающихся в международной защите, например вынужденно перемещенных лиц или лиц без гражданства.
- Уникальное положение НПЗУ как независимо функционирующих государственных учреждений — это ценное качество, которое имеет для УВКБ ООН стратегическое значение, не в последнюю очередь из-за сопутствующих механизмов подотчетности властям.
- НПЗУ могут реализовывать согласованные мероприятия совместно с УВКБ ООН или самостоятельно, в том числе в случае возможного отсутствия УВКБ ООН; работа в сфере защиты носит более стабильный характер, когда она интегрирована в национальную систему, в частности при наличии специализированных стратегий, планов действий или присутствия НПЗУ в конкретных регионах.
- Авторитет, опыт и полномочия НПЗУ - это ценные качества, которые УВКБ ООН может использовать для совершенствования законодательства в сфере убежища, иммиграции, внутреннего перемещения, гражданства и безгражданства; в то же время, эти учреждения могут рассматривать индивидуальные дела, осуществлять мониторинг случаев высылки и содержания под стражей, способствовать доступу к механизмам восстановления справедливости и предоставлять рекомендации органам государственной власти по вопросам включения лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, в национальные программы, политику и охват услугами.
- НПЗУ обнародуют свои выводы и рекомендации, предоставленные органам государственной власти, вследствие чего может быть обеспечено привлечение внимания к актуальным для УВКБ ООН вопросам и дополнительная основа для информационно-разъяснительной работы на местном уровне.

---

При взаимодействии с национальными правозащитными учреждениями УВКБ ООН следует руководствоваться несколькими ключевыми аспектами:

- В рамках формализованных каналов сотрудничества между УВКБ ООН и этими учреждениями могут быть определены общие сферы работы, роли и обязанности, аспекты, касающиеся защиты данных и обеспечения конфиденциальности, а также принцип «не навреди».
- Для осуществления деятельности совместно с национальными правозащитными учреждениями может понадобиться укрепить потенциал этих учреждений в том, что касается международных стандартов защиты лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, и повысить осведомленность НПЗУ о том, что работа с этими лицами в равной степени входит в круг их задач.

# Содержание

I.	Национальные правозащитные учреждения .....	8
I.1.	Что такое НПЗУ? .....	8
I.2.	Мандат и полномочия НПЗУ .....	12
I.3.	НПЗУ и права лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН .....	14
II.	Значение НПЗУ для УВКБ ООН .....	18
II.1.	УВКБ ООН может пользоваться тем, что НПЗУ являются независимыми и авторитетными учреждениями, а также выступают связующим звеном между носителями прав и государством .....	19
II.2.	Услуги и программы, реализуемые НПЗУ в интересах лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, входят в круг задач НПЗУ .....	20
II.3.	УВКБ ООН может способствовать реализации широких полномочий НПЗУ и пользоваться этими полномочиями, которые включают проведение расследований, предоставление рекомендаций, консультаций и правовой помощи, а также рассмотрение индивидуальных жалоб .....	21
II.5.	НПЗУ обнародуют выводы по результатам своих расследований и рекомендации, предоставленные правительству .....	25
II.6.	УВКБ ООН может пользоваться разными платформами сотрудничества между НПЗУ на региональном и международном уровне .....	25
II.7.	УВКБ ООН может пользоваться тем, что НПЗУ сотрудничают с системой ООН и региональными платформами .....	31
III.	Чего может достичь УВКБ ООН благодаря сотрудничеству с НПЗУ .....	35
III.1.	Сбор данных и мониторинг ситуации с правами человека лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН .....	35
III.2.	Укрепление потенциала в области мониторинга ситуации на границах и обеспечения соблюдения права искать убежища и принципа недопущения высылки .....	37
III.3.	Укрепление потенциала в области осуществления мониторинга ситуации в местах лишения свободы .....	39
III.4.	Мониторинг случаев добровольной репатриации, возвращения и высылки, в том числе деликатных случаев .....	41
III.5.	Совершенствование законодательства и политики в сфере убежища, внутреннего перемещения и безгражданства .....	44
III.6.	Способствование доступу к правосудию лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН .....	46
III.7.	Повышение эффективности защиты внутренне перемещенных лиц .....	48
III.8.	Расширение возможностей для предотвращения и сокращения безгражданства и защиты лиц без гражданства .....	52
III.9.	Обеспечение учета возрастных и гендерных аспектов, а также особенностей культурно-социального многообразия в рамках взаимодействия с НПЗУ .....	55
III.10.	Повышение эффективности защиты лиц, вынужденно перемещенных в связи с изменением климата .....	58

---

III.11. УВКБ ООН может отстаивать создание НПЗУ в стране или укреплять потенциал учреждений в целях решения проблем, связанных с вынужденным перемещением и безгражданством.....	60
IV. Заключение: основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН при взаимодействии с НПЗУ.....	61
Приложение 1: Основные модели НПЗУ и их функции .....	64

## Цель данного Руководства

Группа по связям в области прав человека Отдела международной защиты (DIP) подготовила данное руководство в ответ на многочисленные запросы коллег, которые работают на местах, а также с учетом озвученных в рамках опроса пожеланий касательно необходимой подразделениям поддержки. Коллеги из различных подразделений обратились с просьбой предоставить рекомендации и информацию касательно того, как работать с национальными правозащитными учреждениями, поскольку соответствующие учреждения выразили заинтересованность в сотрудничестве с УВКБ ООН или же подразделения определили, что эти учреждения могут стать их партнерами на уровне страны. Данное руководство подготовлено в ответ на проявленный интерес и направлено на то, чтобы поощрить подразделения и региональные бюро УВКБ ООН ко взаимодействию, в соответствующих случаях, с национальными правозащитными учреждениями на более последовательной основе.

Настоящее Руководство преследует три цели:

- предоставить подразделениям УВКБ ООН обзор мандата, роли и функций НПЗУ, а также дать представление о том, как они соотносятся с мандатом УВКБ ООН и как могут обеспечить поддержку в его исполнении;
- рассмотреть основные аспекты принятия решения о сотрудничестве с НПЗУ; и
- привести примеры передовой практики подразделений УВКБ ООН касательно взаимодействия с НПЗУ.

Материалы данного руководства подготовлены на основании информации, полученной по результатам масштабных кабинетных исследований, консультаций и обмена сведениями с коллегами из регионального бюро УВКБ ООН, коллегами на местах, тематическими координаторами из Отдела международной защиты и других отделов, а также с членами национальных правозащитных учреждений. Подготовке этого руководства также способствовала рецензионная работа, проведенная экспертами из ГАНПЗУ, УВКПЧ, ПРООН, ЮНИСЕФ, ООН Женщины, а также Специальным докладчиком по вопросу о правах ВПЛ.

Материалы данного Руководства структурированы следующим образом: обзор мандата и функций НПЗУ (Раздел I), значение НПЗУ для УВКБ ООН (Раздел II), положительные результаты, которых может достичь УВКБ ООН благодаря взаимодействию с НПЗУ (Раздел III). В Разделе III более детально рассматриваются способы взаимодействия УВКБ ООН с НПЗУ и приводятся примеры положительных результатов в сфере защиты. В заключительной части данного Руководства приводятся основные аспекты, которыми следует руководствоваться УВКБ ООН при взаимодействии с НПЗУ, приложение и перечень ресурсов.

---

# I. Национальные правозащитные учреждения

## I.1. Что такое НПЗУ?

Национальное правозащитное учреждение - это учреждение, созданное государством в соответствии с законом или конституцией, с широким мандатом в сфере прав человека, которое осуществляет свою деятельность независимо и одновременно выполняет две ключевые функции, прямо предусмотренные в Парижских принципах, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), которые были приняты Генеральной Ассамблеей в 1991 году:

защищает права человека, в том числе путем принятия жалоб, проведения расследований и вынесения по ним решений, посредничества в урегулировании конфликтов и осуществления мониторинговой деятельности; и

поощряет права человека, с помощью просветительской деятельности, работы с населением, средств массовой информации, публикаций, учебных мероприятий и мероприятий по повышению уровня компетентности, а также за счет предоставления консультаций правительству<sup>1</sup>.

На национальном уровне могут работать и многие другие органы, организации и учреждения с правозащитным мандатом. Это могут быть комитеты по правам человека в парламентах, органы по вопросам равенства и недопущения дискриминации, механизмы для мониторинга ситуации с соблюдением прав человека определенными категориями лиц или национальные механизмы по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности по исполнению рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов. **Эти институты не являются НПЗУ** в значении Парижских принципов, хотя их работа может быть важна и эффективна в других отношениях.

---

<sup>1</sup> UN General Assembly, Resolution 48/134 on National institutions for the promotion and protection of human rights [Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 48/134 о Национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека], A/RES/48/134, 20 декабря 1993 года.

Вид органа	Причина, по которой данный орган не является НПЗУ
Неправительственные организации	Они не являются государственными учреждениями.
Институты омбудсменов без четко определенного мандата в сфере прав человека	Согласно законодательству, многие институты омбудсменов определяются также как национальные правозащитные учреждения с мандатами, которые соответствуют Парижским принципам. В тех случаях, когда мандат института омбудсмента распространяется лишь на конкретные категории лиц (например, Уполномоченный по правам детей, Уполномоченный по правам лиц с инвалидностью) или на конкретные проблемы в сфере прав человека (например, Уполномоченный по вопросам равенства и недопущения дискриминации), эти институты необязательно также являются НПЗУ, поскольку их мандаты не направлены явно и конкретно на защиту и поощрение прав человека в широком смысле.
Институты омбудсмента с конкретным мандатом (например, борьба с дискриминацией по признаку этнической принадлежности или дискриминацией в отношении лиц с инвалидностью)	Этот мандат недостаточно широк и не распространяется на все права человека.
Генеральные ревизоры без четко определенного мандата в сфере прав человека	Этот институт является независимым, но не имеет мандата для поощрения и защиты прав человека.
Национальные механизмы по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности	У этих механизмов нет широкого мандата для поощрения и защиты прав человека. Они интегрированы в министерские структуры, и их задача состоит в том, чтобы оказывать поддержку Правительствам в подготовке докладов и осуществлении последующей деятельности на основании рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов.

---

Учреждение не может объявить себя НПЗУ, соответствующим Парижским принципам. Оценка на предмет соответствия НПЗУ Парижским принципам периодически проводится Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ) в рамках процедуры аккредитации, которая признана на международном уровне<sup>2</sup>.

Поддержку и обслуживание этой процедуры обеспечивает Организация Объединенных Наций через УВКПЧ. По результатам процедуры аккредитации национальные правозащитные учреждения получают следующий статус:

- статус А: национальное правозащитное учреждение, которое полностью соответствует Парижским принципам;
- статус В: национальное правозащитное учреждение, которое не полностью соответствует Парижским принципам;

По состоянию на ноябрь 2019 года, в мире насчитывалось 123 НПЗУ, прошедших аккредитацию, в том числе:

- 79 учреждений, которые полностью соответствуют Парижским принципам;
- 34 учреждения, которые не полностью соответствуют Парижским принципам; и
- 10 учреждений, которые не соответствуют Парижским принципам<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Для получения дополнительной информации о процедуре аккредитации ГАНПЗУ вы можете ознакомиться с публикацией GANHRI's Manual on the accreditation process [Руководство ГАНПЗУ по процедуре аккредитации]: <https://ganhri.org/accreditation/>.

<sup>3</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions, Chart of the Status of National Institutions Accredited by the Global Alliance of National Human Rights Institutions [Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений, Таблица данных о статусе национальных правозащитных учреждений, аккредитованных Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений], 27 ноября 2019 года, доступ по адресу: <https://ganhri.org/membership/>.

## ЗАПОМНИТЕ

- НПЗУ — это партнеры с уникальными возможностями, которые являются частью институциональных систем государств и в то же время не зависят от вмешательства государств. Национальные правозащитные учреждения имеют, в соответствии с конституцией и/или национальным законодательством, мандат для защиты и поощрения прав человека<sup>4</sup>.
- Учреждение, которое не соответствует Парижским принципам, не признается на международном уровне НПЗУ, соответствующим Парижским принципам. То, что организации не являются учреждениями, соответствующими Парижским принципам, и то, что они не являются НПЗУ, — это разные ситуации. УВКБ ООН может по-прежнему взаимодействовать с учреждениями, которые не полностью соответствуют Парижским принципам, с учетом политической ситуации. Одним из способов взаимодействия является укрепление потенциала этих НПЗУ и оказание им поддержки в ходе процедуры аккредитации.
- Случается, что НПЗУ со статусом «В» функционируют должным образом, но утратили статус «А» вследствие исполнительных мер, которые снижают эффективность их работы.
- НПЗУ — это учреждения, члены которых должны обладать разносторонней квалификацией и представлять разные сегменты общества. Эти аспекты являются гарантиями обеспечения независимости НПЗУ. Кроме того, они позволяют обеспечить наличие в НПЗУ необходимых специалистов для реагирования на различные потребности в сфере защиты лиц, которые подпадают под сферу охвата мандата УВКБ ООН.
- Независимость НПЗУ также предполагает, что эти учреждения самостоятельно определяют свои приоритеты и принимают решения относительно использования своих ресурсов.
- Статус НПЗУ может со временем меняться. Ознакомьтесь [здесь](#) с информацией о действующем статусе всех НПЗУ мира<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> UNDP-ONCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions [ПРООН - УВКПЧ, Сборник информационно-методических материалов по вопросам сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями], 2010 год, доступ по адресу: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human\\_rights/NHRIsToolkit.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/NHRIsToolkit.html).

<sup>5</sup> Для ознакомления с информацией о действующем статусе НПЗУ см.: <https://ganhri.org/membership/>.

---

## 1.2. Мандат и полномочия НПЗУ

Национальные правозащитные учреждения имеют широкий мандат для защиты и поощрения прав человека всех лиц, находящихся на территории и/или под юрисдикцией государства.

НПЗУ выполняют свой **мандат по защите прав**, предпринимая следующие действия:

- мониторинг ситуации с реализацией прав человека на уровне страны, в том числе ситуации беженцев, искателей убежища, возвращающихся лиц, ВПЛ и лиц без гражданства;
- проведение расследований и изысканий, по собственной инициативе или по запросу, в отношении ситуации с правами человека в стране, в том числе ситуации лиц, попадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН;
- прием и рассмотрение жалоб физических лиц, в том числе лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН;
- способствование тому, чтобы пострадавшие, в том числе лица, попадающие под сферу охвата мандата УВКБ ООН, добились правосудия в судах;
- публикация ежегодных и тематических докладов с рекомендациями для национальных органов власти.

НПЗУ выполняют свой **мандат по поощрению прав**, предпринимая следующие действия:

- предоставление консультаций институтам государства касательно ратификации международных правовых актов и принятия или изменения национального законодательства в целях обеспечения соответствия международным нормам в сфере прав человека;
- предоставление рекомендаций по вопросам законодательства и политики в целях обеспечения соответствия законов и политики (как действующих, так находящихся в процессе разработки) международным нормам в сфере прав человека;
- поддержка учебных мероприятий и мероприятий по повышению уровня компетентности по вопросам прав человека, в том числе прав лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, для национальных органов власти или широкой общественности;
- повышение осведомленности общества о правах человека.

Кроме того, в ряде государств были назначены НПЗУ для выполнения мандатов по предотвращению пыток, в соответствии с обязательствами государств по Факультативному протоколу к Конвенции против пыток<sup>6</sup>, или для работы в качестве координационных механизмов, в соответствии с Конвенцией о правах лиц с инвалидностью<sup>7</sup>:

<p><b>НПЗУ, назначенные национальными превентивными механизмами в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток<sup>8</sup></b></p>	<p><b>НПЗУ как независимые механизмы в соответствии с Конвенцией о правах лиц с инвалидностью (статья 33(2))</b></p>
<p>Например, Народный защитник Коста-Рики; Национальная комиссия по правам человека в Мали</p>	<p>Например, Датский институт по правам человека</p>

## ЗАПОМНИТЕ

- НПЗУ имеют широкий мандат для защиты и поощрения прав человека всех людей, которые находятся на территории государства и/или под его юрисдикцией, в том числе лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, независимо от их миграционного статуса.
- Государства обязаны обеспечить эффективную работу НПЗУ, что предполагает обязанность предоставления им неограниченного доступа к лицам, местам и документам в целях проведения расследований.

<sup>6</sup> Optional Protocol to the Convention against Torture [Факультативный протокол к Конвенции против пыток], A/RES/57/199, 18 декабря 2002 года, статья 17.

<sup>7</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities [Конвенция о правах лиц с инвалидностью], A/RES/61/106, 13 декабря 2006 года, статья 33.

<sup>8</sup> Для ознакомления с информацией об особенностях назначения НПЗУ национальными превентивными механизмами в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток см.: Association for the Prevention of Torture, National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges [Ассоциация по предотвращению пыток, Национальные правозащитные учреждения как национальные превентивные механизмы: возможности и препятствия], декабрь 2013 года, доступ по адресу: [https://www.apt.ch/content/files\\_res/apt-briefing-on-nhris-as-npms-en.pdf](https://www.apt.ch/content/files_res/apt-briefing-on-nhris-as-npms-en.pdf).

### 1.3. НПЗУ и права лиц, попадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН

Широкий мандат НПЗУ по поощрению и защите прав человека распространяется на всех лиц, попадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, без проведения каких-либо различий или дискриминации. В дополнение к специальному положению Парижских принципов, в котором прямо упоминаются беженцы, НПЗУ толкуют и осуществляют свой мандат в широком плане, учитывая принципы универсальности, взаимозависимости и взаимосвязанности всех прав человека всех людей, в том числе лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. Роль НПЗУ в том, что касается лиц, попадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, определена и признана государствами, самими НПЗУ и более широким международным сообществом, и большинство - если не все - НПЗУ во всех регионах работают, чтобы защищать права таких лиц. Такое положение дел обуславливается широким мандатом НПЗУ, который распространяется на все права и все категории лиц, а также обширными функциями этих учреждений.

Согласно Парижским принципам, национальные правозащитные учреждения должны расширять сотрудничество с неправительственными организациями, которые занимаются защитой и поощрением прав беженцев.

*В рамках своей деятельности национальное учреждение: [...]*

*(g) учитывая ту основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физической и психической инвалидностью) или другими специальными вопросами.*

В этом правовом акте не упоминаются непосредственно искатели убежища, возвращающиеся лица, внутренне перемещенные лица или лица без гражданства - тем не менее, определение дает возможность охватывать всех лиц, которые попадают под сферу компетенции УВКБ ООН, в зависимости от условий конкретной операции.

Кроме широкого признания мандата НПЗУ в отношении лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, НПЗУ в некоторых регионах разработали рекомендации относительно того, как именно включить лиц, попадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, в деятельность этих учреждений по защите и поощрению прав. НПЗУ в Европе и странах Северной и Южной Америки, например, четко согласовали принцип, согласно которому принимается во внимание ситуация с правами человека беженцев и внутренне перемещенных лиц.

## Белградская декларация о защите и поощрении прав беженцев и мигрантов 2015 года

Инициатива на европейском уровне позволила более детально разъяснить мандат НПЗУ в отношении защиты и поощрения прав беженцев. Европейские НПЗУ собрались в Белграде в 2015 году и приняли Белградскую декларацию о защите и поощрении прав беженцев и мигрантов.

В Белградской декларации содержится напоминание о стандартах прав человека, предусмотренных во Всеобщей декларации прав человека, в том числе о праве искать убежища и пользоваться этим убежищем. В ней снова отмечаются обязательства государств в отношении защиты прав беженцев и мигрантов, в том числе в отношении обеспечения полного доступа к процедуре убежища, налаживания каналов трансграничного сотрудничества, предотвращения бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, усиления мер по интеграции и укрепления единства семьи, поощрения социально-экономических прав беженцев и мигрантов, а также мер в отношении обеспечения защиты уязвимых категорий людей.

Важно отметить, что в Белградской декларации предусматриваются также десять обязательств, которые берут на себя НПЗУ для защиты и поощрения прав беженцев:

- возможность для беженцев подавать индивидуальные жалобы в НПЗУ;
- возможность для НПЗУ инициировать расследования, в силу своего положения, при наличии оснований полагать, что права беженцев соблюдаются не в полной мере;
- НПЗУ должны выезжать на места и обеспечивать свое присутствие на местах в целях сбора информации и доказательств - для предоставления консультаций касательно проектов законодательных актов и изменения практики работы в государстве, а также - для рассмотрения жалоб, поданных беженцами;
- НПЗУ должны принимать участие в работе по повышению осведомленности и распространению точной информации о правах человека беженцев, особенно в условиях роста уровня ксенофобии;
- НПЗУ должны выступать против открытых заявлений, в которых поощряются ненавистнические высказывания или дискриминация в отношении беженцев;
- НПЗУ должны публично осуждать нарушение прав беженцев и выступать против такого нарушения прав, а также поощрять дух терпимости к беженцам;
- НПЗУ должны сотрудничать с организациями гражданского общества в целях обеспечения защиты прав человека, предоставления гуманитарной помощи, способствования пониманию беженцев, а также совместного осуществления информационно-разъяснительной деятельности;
- НПЗУ должны стимулировать региональное и глобальное сотрудничество, направленное на поощрение прав человека беженцев;
- НПЗУ должны сотрудничать с международными и региональными правозащитными механизмами по вопросам прав беженцев;

- НПЗУ должны осуществлять сотрудничество на региональном уровне в целях поощрения и защиты прав беженцев.

Несколько европейских НПЗУ утвердили в 2016 году *Региональный совместный план действий институтов омбудсмана в отношении кризиса, связанного с беженцами/мигрантами, и прав человека беженцев/мигрантов*, чтобы конкретизировать обязательства, принятые в соответствии с Белградской декларацией. В этом Региональном плане действий определяется ряд тематических направлений совместной работы НПЗУ, а также сферы трансграничного сотрудничества<sup>9</sup>.

НПЗУ согласовали следующие тематические направления совместной работы:

- поощрение доступа к убежищу;
- отстаивание защиты детей без сопровождения и уязвимых лиц;
- рассмотрение случаев жестокого обращения и эксплуатации беженцев и мигрантов;
- рассмотрение случаев принудительного возвращения;
- рассмотрение случаев ненавистнических высказываний и ксенофобии;
- усиление роли местных общин и местных администраций.

Кроме того, НПЗУ обязались:

- активизировать трансграничное сотрудничество;
- повышать осведомленность и создавать линии помощи, которые предоставляют информацию беженцам и мигрантам, а также широкой общественности;
- координировать последующую деятельность по выполнению Белградской декларации и Регионального плана действий, а также способствовать осуществлению такой деятельности.

## **Санта-Крузская декларация по вопросам миграции 2006 года и Декларация города Мехико 2017 года**

По результатам 8-й Международной конференции национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, которая была проведена в 2006 году на Американском континенте, была принята Санта-Крузская декларация. В этой Декларации содержится призыв к НПЗУ учитывать в своей деятельности категории беженцев и искателей убежища, а также играть активную роль в применении норм и стандартов, относящихся к международной защите<sup>10</sup>. Эти обязательства снова были озвучены на Втором иберо-американском саммите по вопросам миграции и прав человека, который прошел в 2017 году в Мексике. Представители институтов омбудсмана из стран Латинской Америки, институтов Народного защитника и национальных комиссий по правам человека подписали Декларацию города Мехико, в которой подчеркиваются следующие функции НПЗУ в том, что касается обеспечения прав вынужденно

<sup>9</sup> [Refugee/migrant crisis and human rights Regional joint action plan of Ombudsman institutions \[Региональный совместный план действий институтов омбудсмана в отношении кризиса, связанного с беженцами/мигрантами, и прав человека беженцев/мигрантов\], 19 февраля 2016 г., доступ по адресу: https://www.synigoros.gr/resources/160223-actionplan.pdf.](https://www.synigoros.gr/resources/160223-actionplan.pdf)

<sup>10</sup> Federacion Iberoamericana del Ombudsman, Declaracion de Santa Cruz [Иберо-американская федерация омбудсменов, Санта-Крузская декларация], октябрь 2006 года, доступ по адресу: [www.portalfio.org/wp-content/uploads/filebase/declaraciones/FIO.DEC.0028-2006.pdf](http://www.portalfio.org/wp-content/uploads/filebase/declaraciones/FIO.DEC.0028-2006.pdf). См. также:

перемещенных лиц<sup>11</sup>:

- повышать осведомленность мигрантов, беженцев и искателей убежища об их правах, в том числе о праве подавать индивидуальные жалобы в НПЗУ;
- повышать осведомленность законодателей и предоставлять консультации по вопросам изменения законодательства для обеспечения того, что мигранты, беженцы и искатели убежища пользуются своими правами человека без какой-либо дискриминации;
- поощрять правительства к выделению ресурсов на мероприятия по повышению уровня компетентности в сфере прав человека, прав беженцев и международного гуманитарного права, особенно для органов власти, которые занимаются вопросами мигрантов, и пограничных служб;
- укреплять потенциал гражданского общества в сфере прав беженцев и искателей убежища, в том числе для борьбы с ненавистническими высказываниями, расизмом, ксенофобией и другими негативными стереотипами; и
- готовить независимые доклады о ситуации с правами человека вынужденно перемещенных лиц, в том числе доклады для Универсального периодического обзора.

### **Киевская декларация о роли НПЗУ в конфликтных и постконфликтных ситуациях 2015 года**

Дополнительные разъяснения касательно роли НПЗУ в защите и поощрении прав беженцев и ВПЛ представлены в принятой в Киеве Декларации НПЗУ, которая посвящена роли НПЗУ в конфликтных и постконфликтных ситуациях. Киевская декларация, основанная на опыте работы НПЗУ в разных странах мира, выступает в качестве основы для понимания и ориентиров для НПЗУ по всему миру. В частности, согласно Киевской декларации, НПЗУ определили ряд действий, которые они могли бы предпринять, реализуя свои мандаты и функции, предусмотренные в Парижских принципах, в том числе следующие:

- предоставлять рекомендации и способствовать защите и соблюдению прав беженцев и ВПЛ;
- обеспечивать подготовку на базе общин по вопросам прав человека для перемещенного населения и для принимающих общин;
- осуществлять мониторинг и проводить расследования в отношении нарушений прав человека, которые могут иметь место во время ситуаций конфликта;
- предоставлять рекомендации правительству касательно правозащитных стандартов во время конфликта<sup>12</sup>;
- внутренние структуры НПЗУ должны соответствовать условиям, в которых они работают.

<sup>11</sup> Federacion Iberoamericana del Ombudsman, Segunda Cumbre Iberoamericana de Migracion y Derechos Humanos, Declaracion de la Ciudad de Mexico, 24 мая 2017 года, доступ по адресу: [www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_034.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_034.pdf).

<sup>12</sup> Сборник информационно-методических материалов ПРООН - УВКПЧ, стр. 62.

## II. Значение НПЗУ для УВКБ ООН

### СЕМЬ ОСНОВНЫХ ПРИЧИН, ПО КОТОРЫМ УВКБ ООН СЛЕДУЕТ ВЗАИМОДЕЙСТВОВАТЬ С НПЗУ:

1. УВКБ ООН может пользоваться тем, что НПЗУ являются независимыми и авторитетными учреждениями, а также выступают связующим звеном между носителями прав, Правительством, Парламентом и судебными органами.
2. Считается, что услуги и программы, которые реализуют НПЗУ в интересах лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, входят в круг задач НПЗУ, а значит предполагают ответственность государства в том, что касается соблюдения прав человека, эффективности и качества.
3. УВКБ ООН может способствовать реализации широких полномочий НПЗУ и пользоваться этими полномочиями, которые включают проведение расследований, предоставление рекомендаций, консультаций и правовой помощи, а также мониторинг ситуации в сфере защиты, проведение мероприятий по укреплению потенциала и рассмотрение индивидуальных жалоб.
4. НПЗУ выполняют важную и обширную консультативную функцию в целях поддержания усилий государственных властей, направленных на предотвращение нарушений прав человека, применение подходов, ориентированных на соблюдение прав человека, выполнение международных и региональных правозащитных стандартов, а также на поощрение всесторонней реализации прав человека лицами, подпадающими под сферу компетенции УВКБ ООН.
5. НПЗУ обнародуют выводы по результатам своих расследований и рекомендации, предоставленные правительству.
6. УВКБ ООН может пользоваться разными платформами сотрудничества между НПЗУ на региональном и международном уровне.
7. УВКБ ООН может пользоваться тем, что НПЗУ сотрудничают с системой ООН и региональными платформами.

---

## II.1. УВКБ ООН может пользоваться тем, что НПЗУ являются независимыми и авторитетными учреждениями, а также выступают связующим звеном между носителями прав и государством

НПЗУ давно занимаются поощрением и защитой права человека. Благодаря своей независимости от какого-либо вмешательства, непосредственному контакту с людьми, предоставлению рекомендаций и опыту НПЗУ завоевывают доверие людей даже в тех ситуациях, когда проявляется слабость системы правопорядка или когда общество в целом не доверяет государственной власти.

- То, что НПЗУ работают независимо от каких-либо вмешательств, делает эти учреждения уникальными партнерами для УВКБ ООН.
- Состав НПЗУ должен быть разнообразным и плюралистическим, вследствие чего в них задействуются высококвалифицированные специалисты и представители всех сегментов общества.
- Государство обязано выделять достаточные ресурсы своему НПЗУ, чтобы гарантировать независимость этого учреждения, а также его самостоятельность при определении приоритетных задач и осуществлении деятельности<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Для более глубокого понимания Парижских принципов см.: Gauthier de Beco and Rachel Murray, A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions, Cambridge University Press [Готье де Беко и Рейчел Мюррей, Комментарий к Парижским принципам касательно национальных правозащитных учреждений], 2014 год.

## II.2. Услуги и программы, реализуемые НПЗУ в интересах лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, входят в круг задач НПЗУ

Поскольку НПЗУ является институтом государства, вся предпринятая им деятельность предполагает ответственность государства. В отличие от других видов сотрудничества, которые могут определяться или финансироваться донорами, в случае НПЗУ, которые являются государственными учреждениями, государство обязано обеспечить достаточные ресурсы для их эффективной работы. Однако часто НПЗУ не получают достаточных ресурсов от правительств своих стран. Тем не менее, они помогают государствам выполнять принятые обязательства в сфере прав человека и повышают степень подотчетности государств в этом отношении.

*«УВКБ ООН сотрудничает со многими партнерами на уровне стран. Мы должны неустанно уделять внимание тому, как мы работаем с этими партнерами, потому что у них разные цели, методы работы, опыт и отношения с донорами. Национальные правозащитные учреждения — это независимые и надежные институты. Когда мы договариваемся с национальным учреждением о конкретных проектах, то при осуществлении этих видов деятельности обеспечивается также выполнение обязательств государства и этот процесс подвергается внутреннему мониторингу со стороны самого учреждения в целях отслеживания достигнутого прогресса. Плюс, национальное учреждение осуществляет согласованные виды деятельности даже в отсутствие УВКБ ООН и без его поддержки. Это невероятное преимущество, позволяющее обеспечить стабильность деятельности, направленной на защиту лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН», -*

**Сотрудник по вопросам защиты, Бюро для Северной и Южной Америки**

### II.3. УВКБ ООН может способствовать реализации широких полномочий НПЗУ и пользоваться этими полномочиями, которые включают проведение расследований, предоставление рекомендаций, консультаций и правовой помощи, а также рассмотрение индивидуальных жалоб

В стратегическом плане, УВКБ ООН может использовать различные полномочия НПЗУ, чтобы активизировать защиту прав человека лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. Кроме того, национальные органы власти могут прибегать к НПЗУ как к посреднику при осуществлении сотрудничества со структурами ООН, организациями гражданского общества или маргинализированными категориями населения и группами лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. В то же время, НПЗУ могут сами сотрудничать со структурами ООН, чтобы укрепить свой потенциал и выполнять свой мандат по обеспечению защиты и поощрению прав.

Основные полномочия НПЗУ	Значение для УВКБ ООН
Подавать заключения, рекомендации, предложения и доклады	<ul style="list-style-type: none"><li>● поддержка информационно-разъяснительной работы касательно ратификации международных и региональных правовых актов; проведение информационно-разъяснительной работы по вопросам национального законодательства об убежище, иммиграции, внутреннем перемещении, безгражданстве и гражданстве, доступе к социально-экономическим правам;</li><li>● проведение расследований и мониторинг ситуации с правами человека лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН;</li><li>● посещение лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, в том числе в местах лишения свободы, и проведение с ними бесед;</li><li>● рассмотрение индивидуальных жалоб, поданных лицами, подпадающими под сферу охвата мандата УВКБ ООН, в тех случаях, когда на НПЗУ явно возложены соответствующие функции;</li><li>● возможность совместно проводить миссии и мероприятия, готовить доклады и осуществлять деятельность, направленную на укрепление потенциала;</li><li>● использование рекомендаций НПЗУ в ходе диалога с правительством;</li></ul>

Основные полномочия НПЗУ	Значение для УВКБ ООН
Поощрять гармонизацию национальных правовых актов и норм международного и регионального законодательства о правах человека	<ul style="list-style-type: none"> <li>обеспечение того, чтобы в национальных законах и политике, направленных на реализацию обязательств государства по законодательству о правах человека, учитывались лица, подпадающие под сферу охвата мандата УВКБ ООН;</li> </ul>
Способствовать подготовке докладов государств для ООН и региональных правозащитных механизмов	<ul style="list-style-type: none"> <li>регулярное предоставление национальным правозащитным учреждениям информации о правах лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, с целью поддержки включения этих сведений в национальные доклады;</li> </ul>
Сотрудничать с правозащитными механизмами	<ul style="list-style-type: none"> <li>регулярное предоставление национальным правозащитным учреждениям информации о правах лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, с целью поддержки включения этих сведений в представления НПЗУ в правозащитные механизмы;</li> </ul>
Оказывать помощь в разработке учебных программ по вопросам прав человека	<ul style="list-style-type: none"> <li>регулярное предоставление национальным правозащитным учреждениям информации о правах лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, с целью поддержки включения этих сведений в учебные и методические инструменты НПЗУ по вопросам прав человека;</li> <li>поддержка разработки и проведения учебных мероприятий по вопросам прав лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, предназначенных для государственных служащих и других заинтересованных лиц;</li> </ul>
Бороться против всех форм дискриминации путем предоставления информации и просветительской работы	<ul style="list-style-type: none"> <li>регулярное предоставление национальным правозащитным учреждениям информации о правах лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, с целью поддержки включения этих сведений в программы НПЗУ, направленные на борьбу с дискриминацией, расизмом, ксенофобией и преступлениями на почве ненависти;</li> </ul>
Предотвращение нарушений прав человека, механизмы раннего предупреждения и реагирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>оказание поддержки НПЗУ в процессе разработки, организации и внедрения систем предотвращения, раннего предупреждения и реагирования, с помощью которых урегулируются ситуации вынужденного перемещения и принимаются меры реагирования в отношении лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН.</li> </ul>

---

*«Национальные правозащитные учреждения в странах Азиатско-Тихоокеанского региона ведут очень активную деятельность и становятся сильнее благодаря региональному сотрудничеству. УВКБ ООН работает в тесном контакте с национальными учреждениями в этом регионе в сфере мониторинга ситуации с содержанием под стражей, случаев депортации и прав детей-беженцев и детей, ищущих убежища. Но вся наша работа с национальными учреждениями началась с повышения уровня компетентности в вопросах защиты беженцев. Сейчас у УВКБ ООН налажены прочные партнерские отношения с национальными правозащитными учреждениями, направленные на углубление знаний сотрудников органов государственной власти о правах беженцев. Это особенно важно, поскольку немногие государства Азиатско-Тихоокеанского региона ратифицировали Конвенцию 1951 года или Протокол 1967 года»,- Сотрудник по вопросам защиты, Региональное бюро для Азиатско-Тихоокеанского региона*

## II.4. НПЗУ выполняют важную консультативную функцию в целях поддержания усилий государственных властей, направленных на реализацию прав человека

В отличие от НПО или других структур, которые часто концентрируются на осуждении нарушений прав человека, НПЗУ могут не только осуждать такие нарушения, но и выполнять важную консультативную функцию, которая позволяет им предоставлять рекомендации правительству и другим институтам государства по поводу того, как улучшить ситуацию с правами человека и кому подотчетно государство. УВКБ ООН может кратко уведомлять НПЗУ о ситуации с правами человека лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, и обсуждать поправки или изменения в законодательстве и политике, которые способствуют усовершенствованию защиты лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. В этом отношении, тематические доклады и доклады о положении дел, подготовленные НПЗУ, в которые включены оценки мер по защите и рекомендации, адресованные основным заинтересованным сторонам, представляют собой ценный инструмент для УВКБ ООН<sup>14</sup>.

*«В УВКБ ООН бытует мнение, что работа национальных комиссий по правам человека заключается только в публичном осуждении нарушений прав человека. Публичное осуждение имеет важное значение, особенно в тех случаях, когда УВКБ ООН не может расследовать или осудить нарушения.»*

*Но мы часто забываем, что национальные комиссии по правам человека — это институты с большим опытом в сфере мониторинга соблюдения прав человека. Они работают оперативно, в некоторых случаях они первыми могут оказаться на месте событий, поскольку у многих из них есть местные подразделения на территории страны. УВКБ ООН может существенно выиграть, если мы, соблюдая необходимые меры предосторожности, будем более тесно работать с национальными комиссиями по правам человека. Они могут привлекать внимание к позабытым кризисам и выступать за включение беженцев в сферу охвата услугами на национальном уровне», - Старший сотрудник по вопросам защиты, Региональное бюро для Западной и Центральной Африки*

<sup>14</sup> Defensoria del Pueblo de Colombia, Informe defensorial sobre las zonas de frontera, 2017 год, публикация доступна только на испанском языке по следующему адресу: [www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10953.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10953.pdf).

---

## II.5. НПЗУ обнародуют выводы по результатам своих расследований и рекомендации, предоставленные правительству

В отличие от других субъектов, выводы и рекомендации которых носят конфиденциальный характер, НПЗУ обнародуют доклады о своих расследованиях и рекомендации, адресованные правительствам, часто в целях соблюдения принципов прозрачности и подотчетности. Кроме того, они подают ежегодные и тематические доклады в парламент. В соответствующих случаях, УВКБ ООН может рассматривать и предоставлять НПЗУ информацию о ситуации с правами человека лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, для публичного освещения этих вопросов, в том числе в национальных парламентах. Эта практика не должна исключать сотрудничества с НПЗУ по деликатным вопросам, которые требуют сохранения конфиденциальности. Принцип конфиденциальности и защиты носителей прав закреплен в мандате и методах работы НПЗУ.

## II.6. УВКБ ООН может пользоваться разными платформами сотрудничества между НПЗУ на региональном и международном уровне

В соответствии с Парижскими принципами, НПЗУ должны сотрудничать друг с другом в процессе выполнения своих мандатов. НПЗУ создали несколько платформ сотрудничества, в том числе двусторонние соглашения о сотрудничестве, региональные сети и Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений на мировом уровне. Эти платформы дают возможность УВКБ ООН отстаивать совершенствование на региональном и глобальном уровне мер по защите лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, в частности реализацию Глобального договора о беженцах, обязательств, принятых на Глобальном форуме по вопросам беженцев 2019 года, в том числе обязательств, касающихся национальных систем убежища и/или механизма Группы поддержки потенциала предоставления убежища<sup>15</sup>, или обязательств, касающихся безгражданства.

---

<sup>15</sup> В Глобальном договоре о беженцах рекомендуется создать Группу поддержки потенциала предоставления убежища (пункт 62) в целях оказания поддержки государствам в развитии и укреплении справедливых, эффективных, адаптируемых национальных систем убежища, которые соответствуют принципам добросовестности, в рамках комплексных мер реагирования на ситуацию с беженцами.

**Глобальный альянс НПЗУ (ГАНПЗУ)** представляет более 110 НПЗУ<sup>16</sup>. ГАНПЗУ оказывает поддержку государствам в создании НПЗУ, укрепляет потенциал НПЗУ после их создания, предоставляет НПЗУ возможности сотрудничества на региональном и международном уровне, а также представляет НПЗУ в рамках процедур определения глобальных стандартов. ГАНПЗУ способствует организации нескольких мероприятий, в том числе следующих:

- Международная конференция, которая поочередно организуется одним из НПЗУ и проводится каждые три года; по завершении международной конференции принимается декларация;
- Ежегодное заседание НПЗУ в Женеве, посвященное тематическим вопросам, которое позволяет УВКБ ООН принять участие в панельных дискуссиях или организовать параллельные мероприятия.

**ГАНПЗУ выполняет различные функции, в том числе:**

- представляет общую точку зрения НПЗУ в целях участия в разработке политики на глобальном уровне;
- оказывает поддержку НПЗУ в целях эффективного сотрудничества с Организацией Объединенных Наций и различными органами и механизмами ООН и согласования работы на международном и национальном уровнях;
- является посредником для НПЗУ из всех регионов, выступая в качестве платформы, на которой представители НПЗУ обсуждают приобретенный опыт и совместно выявляют положительные наработки;
- налаживает партнерские отношения в целях оказания поддержки НПЗУ на глобальном уровне (например, Трехсторонние партнерские отношения ГАНПЗУ - ПРООН - УВКПЧ в целях оказания поддержки НПЗУ), а также взаимодействие с агентствами и программами.

<sup>16</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions [Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений], доступ по адресу: <https://ganhri.org/>.

---

## **ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА**

В 2018 и 2019 годах УВКБ ООН, совместно с ГАНПЗУ и в рамках мандата Специального докладчика ООН по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, организовало семинары, которые посетили представители НПЗУ стран, пострадавших от ситуации внутреннего перемещения населения. Цель этих семинаров состояла в том, чтобы обсудить трудности, извлеченные уроки и примеры передовой практики. Материалы этих семинаров легли в основу тематического доклада Специального докладчика, посвященного роли НПЗУ в ситуациях внутреннего перемещения населения<sup>17</sup>. Кроме того, по результатам этих семинаров УВКБ ООН, ГАНПЗУ и Специальный докладчик совместно разработали пособие для НПЗУ касательно роли этих учреждений в ситуациях внутреннего перемещения населения.

Кроме того, ГАНПЗУ и НПЗУ сформировали региональные сети и другие платформы сотрудничества.

---

<sup>17</sup> UN Human Rights Council, Report of the UN Special Rapporteur on the rights of internally displaced persons on Internal Displacement and the role of national human rights institutions [Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц «Перемещение населения внутри страны и роль национальных правозащитных учреждений»], A/HRC/41/40, 2019 год, доступ по адресу: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/41/40](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/40).

## Создание четырех официальных региональных сетей НПЗУ под эгидой ГАНПЗУ:

- **Сеть африканских НПЗУ (NANHRI)** была создана в 1996 году и на данный момент насчитывает 44 НПЗУ из стран Африки<sup>18</sup>.

### ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

Третий Ежегодный программный форум по вопросам положения национальных правозащитных учреждений в Африке прошел в 2019 году и был посвящен проблеме участия НПЗУ в обеспечении долгосрочных решений для ситуаций вынужденного перемещения населения в Африке<sup>19</sup>. Защита людей в ситуации вынужденного перемещения является основной проблемой, которой уделяет внимание Сеть африканских НПЗУ. В 2007 году Сеть африканских НПЗУ приняла Кигалийскую декларацию, которая включает рекомендованные действия, в рамках которых НПЗУ может играть важнейшую роль, поощряя и защищая права беженцев, ВПЛ и лиц без гражданства в Африканском регионе<sup>20</sup>.

- **Европейская сеть НПЗУ (ENNHRI)** объединяет более 40 НПЗУ из разных стран Европы в целях активизации поощрения и защиты прав человека в регионе<sup>21</sup>. Основным тематическим направлением в работе этой сети являются вопросы убежища и миграции: сеть проводит исследования по вопросам убежища и миграции, предоставляет рекомендации правительствам по вопросам реформ законодательства, а также повышает осведомленность о правах беженцев, искателей убежища и мигрантов.

<sup>18</sup> В состав Сети африканских НПЗУ на данный момент входят НПЗУ из следующих государств: Алжир, Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея Конакри, Гвинея-Биссау, Джибути, ДРК, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморы, Кот-д'Ивуар, Либерия, Маврикий, Мавритания, Марокко, Намибия, Нигерия, Республика Конго, Руанда, Судан, Сьерра-Леоне, Танзания, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Эфиопия, Южная Африка и Южный Судан, доступ по адресу: <https://www.nanhri.org/>.

<sup>19</sup> Ежегодный программный форум организуют совместными усилиями Комиссия Африканского союза и Сеть африканских национальных правозащитных учреждений, доступ по адресу: <https://au.int/en/pressreleases/20190905/third-auc-nanhri-policy-forum-state-human-rights-africa>.

<sup>20</sup> Kigali Declaration [Кигалийская декларация], доступ по адресу: <https://www.nanhri.org/download/kigali-declaration/>.

<sup>21</sup> В состав Европейской сети НПЗУ на данный момент входят НПЗУ из следующих государств: Азербайджан, Армения, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Испания, Косово, Латвия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Румыния, Северная Ирландия, Северная Македония, Сербия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия и Швеция, доступ по адресу: <http://ennhri.org/>.

## ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

Рабочая группа по вопросам убежища и миграции Европейской сети НПЗУ подготовила письменное представление для подкрепления своего участия в консультациях касательно проекта публикации «Практическое руководство по вопросам альтернатив содержанию под стражей по причинам, связанным с иммиграцией» (англ. «Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention»), которые проводила Редакционная группа Совета Европы по вопросам миграции и прав человека<sup>22</sup>.

- В состав **Сети НПЗУ, занимающейся поощрением и защитой прав человека в Северной и Южной Америке**, входят 17 НПЗУ<sup>23</sup>. Они объединились под эгидой Иbero-американской федерации омбудсменов<sup>24</sup>.
- **Азиатско-Тихоокеанский форум НПЗУ** объединяет членов НПЗУ из Азиатско-Тихоокеанского региона<sup>25</sup>. Члены Форума обмениваются информацией, проводят исследования и разрабатывают общие проекты.

## ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

В 1999 году Азиатско-Тихоокеанский форум НПЗУ принял решение о создании Координационного центра по проблеме торговли людьми. Участие Азиатско-Тихоокеанского форума в решении проблем торговли людьми и работа Координационного центра по проблеме торговли людьми обсуждались во время семинара, который проводился в 2005 году и был посвящен проблеме торговли людьми и роли НПЗУ. Участники семинара изучали аспекты сотрудничества в целях искоренения безнаказанности торговцев людьми и обеспечения правосудия для пострадавших<sup>26</sup>.

### Двухстороннее и трехстороннее сотрудничество между НПЗУ

НПЗУ также создали неформальные и субрегиональные сети для сотрудничества и обмена опытом.

- Часто НПЗУ сотрудничают в целях повышения уровня компетентности, обмена примерами передовой практики или для того, чтобы найти решение общей для нескольких стран проблемы.

<sup>22</sup> Европейская сеть НПЗУ, доступ по адресу: <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/09/Submission-to-CDDH-MIG-%E2%80%93-Consultation-on-the-Draft-%E2%80%98Practical-Guidance-on-Alternatives-to-Immigration-Detention%E2%80%99.pdf>.

<sup>23</sup> В состав Сети НПЗУ из Северной и Южной Америки на данный момент входят НПЗУ из следующих государств: Аргентина, Боливия, Гондурас, Канада, Мексика, Перу и Эквадор.

<sup>24</sup> Иbero-американская федерация омбудсменов, доступ по адресу: [http://www.portalfio.org/miembros\\_regiones/nacionales/](http://www.portalfio.org/miembros_regiones/nacionales/).

<sup>25</sup> В состав Азиатско-Тихоокеанского форума НПЗУ на данный момент входят НПЗУ из следующих государств: Австралия, Индия, Индонезия, Малайзия, Монголия, Непал, Новая Зеландия, Республика Корея и Таиланд, доступ по адресу: <https://www.asiapacificforum.net/>.

<sup>26</sup> Азиатско-Тихоокеанский форум НПЗУ, доступ по адресу: [http://www.asiapacificforum.net/services/training/regional-workshops/trafficking\\_](http://www.asiapacificforum.net/services/training/regional-workshops/trafficking_).

### ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

НПЗУ Филиппин, Индонезии и Малайзии заключили трехстороннее соглашение с целью решения проблемы безгражданства в своих странах.

- **Форум НПЗУ государств Юго-Восточной Азии (SEANF)** — это субрегиональная сеть, в состав которой входят НПЗУ из пяти государств: Индонезия, Малайзия, Таиланд, Тимор-Лешти и Филиппины. Этот Форум стремится поощрять права человека в Юго-Восточной Азии. Деятельность этой сети сосредоточена на проблемах торговли людьми и безгражданства.
- **Форум НПЗУ Содружества наций (CFNHRI)** — это платформа, участниками которой являются 52 НПЗУ, предназначенная для обмена опытом и примерами хорошей практики в сфере прав человека<sup>27</sup>.

### ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

В 2015 году Форум НПЗУ Содружества наций принял Сент-Джулианскую декларацию о климатической справедливости в контексте Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, которая проходила в Париже. Форум выразил решимость получить более глубокое представление о том, как обязательства в сфере прав человека могут стать основой для действий в защиту климата<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Форум НПЗУ Содружества наций, доступ по адресу: <https://cfnhri.org/>.

<sup>28</sup> Доступ по адресу: <https://drive.google.com/file/d/0B6FQ7SONa3PRMHZQZGhaTjdGVDA/preview>.

## II.7. УВКБ ООН может пользоваться тем, что НПЗУ сотрудничают с системой ООН и региональными платформами

НПЗУ играют основополагающую роль в международной правозащитной системе, не только сотрудничая с правозащитными механизмами, но и участвуя в процессах ООН и взаимодействуя со всеми структурами ООН:

- **НПЗУ могут взаимодействовать с правозащитными механизмами ООН:**
  - *НПЗУ подают информацию в правозащитные механизмы ООН и являются аналогом таких механизмов;*
  - *представители НПЗУ могут посещать заседания правозащитных механизмов ООН;*
  - *НПЗУ могут предоставлять правительствам консультации касательно выполнения рекомендаций правозащитных механизмов;*
  - *НПЗУ могут предоставлять правительствам консультации в процессе подготовки их докладов для правозащитных механизмов;*
  - *НПЗУ, как независимые учреждения, принимают участие в работе национальных механизмов мониторинга и последующей деятельности;*
  - *НПЗУ могут помогать правительствам в поиске независимых экспертов в сфере прав человека, кандидатуры которых можно выдвинуть для избрания на посты в различных правозащитных механизмах (например, договорные органы или обладатели мандатов Специальных процедур Совета по правам человека);*
  - *НПЗУ могут оказывать помощь предполагаемым пострадавшим лицам в процессе взаимодействия с системами защиты и коммуникации этих механизмов в соответствующих случаях.*
- **НПЗУ могут взаимодействовать со страновыми группами ООН / гуманитарными страновыми группами / Секцией национальных учреждений и региональных механизмов УВКПЧ:**
  - *сотрудничать со страновыми группами ООН / гуманитарными страновыми группами в процессе поощрения и защиты прав человека;*
  - *НПЗУ могут входить в Кластеры по вопросам защиты (например, Комиссия Нигера по правам человека, Национальная комиссия Южного Судана по правам человека);*
  - *обеспечивать инкорпорирование международных норм в национальную законодательную базу и основы национальной политики;*
  - *выявлять пробелы в национальной системе защиты прав человека и предоставлять рекомендации по их устранению;*
  - *поддерживать страновые группы ООН / гуманитарные страновые группы в процессе озвучивания проблем в сфере прав человека;*
  - *готовить совместные представления в правозащитные механизмы ООН;*

- 
- способствовать подготовке материалов Общего странового анализа и Рамочной программы ООН по сотрудничеству в целях устойчивого развития<sup>29</sup>;
  - в тех случаях, когда в мирных договорах или соглашениях предусматривается конкретная роль НПЗУ, им следует предоставлять возможность поддерживать усилия в области миростроительства;
  - страновые группы ООН / гуманитарные страновые группы могут отстаивать создание или укрепление НПЗУ;
  - страновые группы ООН / гуманитарные страновые группы могут предоставлять техническую помощь для укрепления НПЗУ.

---

<sup>29</sup> Для получения дополнительной информации см.: Сборник информационно-методических материалов ПРООН - УВКПЧ, стр. 109 - 119.

- **НПЗУ могут сотрудничать со структурами ООН и участвовать в процессах деятельности ООН, например в таких, как реализация Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года:**
  - *для того чтобы представить разъяснения касательно роли НПЗУ в реализации Повестки дня на период до 2030 года, ГАНПЗУ принял в 2015 году Меридскую декларацию. В этом правовом акте описываются различные роли и функции, которые могут исполнять НПЗУ предоставляя рекомендации относительно того, как поощрять применение подхода, ориентированного на соблюдение прав человека, в процессе реализации Повестки дня на период до 2030 года<sup>30</sup>. Кроме того, меры, предпринятые государствами для создания или укрепления НПЗУ, являются одним из индикаторов для мониторинга реализации Цели устойчивого развития 16.а.i, которая касается доступа к правосудию.*
  
- **НПЗУ могут играть активную роль в процессах поддержки и мониторинга прогресса, достигнутого государствами в ходе выполнения Глобального договора о беженцах и Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. В последнем правовом акте четко предусматривается, что НПЗУ должны принимать участие в анализе выполнения этого договора<sup>31</sup>.**

---

<sup>30</sup> Merida Declaration [Меридская декларация], [доступ по адресу:](https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20Final.pdf)

<https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20Final.pdf>. См. также: UNDP, OHCHR, GANHRI, Global Principles for Capacity Assessments of NHRIs [ПРООН, УВКПЧ, ГАНПЗУ, Глобальные принципы оценки потенциала НПЗУ], доступ по адресу: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access\\_to\\_justiceandruleoflaw/global-principles-for-the-capacity-assessment-of-national-human-.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/global-principles-for-the-capacity-assessment-of-national-human-.html); ПРООН, УВКПЧ, Сборник информационно-методических материалов касательно НПЗУ, доступ по адресу: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human\\_rights/NHRIToolkit.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/NHRIToolkit.html).

<sup>31</sup> UN General Assembly, Resolution 73/195 on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration [Генеральная ассамблея ООН, Резолюция 73/195 о Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции], A/RES/73/195, 11 января 2019 года, пункт 27(с), доступ по адресу: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195).

- НПЗУ могут пользоваться соглашениями о сотрудничестве со структурами ООН, чтобы укреплять свой потенциал (например, трехсторонние партнерские отношения, установленные между УВКПЧ, ПРООН и ГАНПЗУ в целях укрепления технического потенциала и независимости НПЗУ<sup>32</sup>).

#### ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- Датский институт по правам человека опубликовал доклад, в котором освещается роль НПЗУ в составлении программ и мониторинге выполнения ЦУР, а также приводятся соответствующие примеры и передовой опыт<sup>33</sup>.
- ГАНПЗУ опубликовал доклад, в котором представлены конкретные рекомендации по поводу того, как НПЗУ могут способствовать выполнению ЦУР, с учетом функций и видов деятельности, описанных в правовом акте «Меридская декларация»<sup>34</sup>.
- Некоторые государства систематически проводят консультации с НПЗУ касательно подготовки докладов для договорных органов по правам человека или для Универсального периодического обзора. НПЗУ могут быть наблюдателями или иметь постоянные приглашения для участия в заседаниях национальных механизмов по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> OHCHR, UNDP, GANHRI, Tripartite Partnership to Support NHRIs [УВКПЧ, ПРООН, ГАНПЗУ, Трехсторонние партнерские отношения в целях оказания поддержки НПЗУ], 2011 год, <https://ganhri.org/strategic-partners/>.

<sup>33</sup> Danish Institute for Human Rights, National Human Rights Institutions as a driving force for sustainable development [Датский институт по правам человека, Национальные правозащитные учреждения как движущая сила устойчивого развития], <https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20FINAL.pdf>.

<sup>34</sup> GANHRI, National Human Rights Institutions Engaging with the Sustainable Development Goals [ГАНПЗУ, Работа национальных правозащитных учреждений в области целей устойчивого развития], 2017 год, [https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/sdg/GANHRI\\_NHRIs%20engaging%20with%20the%20SDGs.pdf](https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/sdg/GANHRI_NHRIs%20engaging%20with%20the%20SDGs.pdf).

<sup>35</sup> OHCHR, National Mechanisms for Reporting and Follow-up - A Practical Guide to effective State engagement with international human rights mechanisms [УВКПЧ, Национальные механизмы по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности - Практическое руководство по эффективному взаимодействию государства с международными правозащитными механизмами], 2016 год, стр. 20-22, доступ по адресу: [www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_PUB\\_16\\_1\\_NMRF\\_PracticalGuide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide.pdf).

---

## III. Чего может достичь УВКБ ООН благодаря сотрудничеству с НПЗУ

УВКБ ООН может наладить сотрудничество с НПЗУ по всему миру - в странах, которые принимают лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, в транзитных странах, странах происхождения и третьих странах. Такое сотрудничество может принести положительные результаты в том, что касается защиты лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. Некоторые из этих важных результатов в сфере защиты рассматриваются ниже.

### III.1. Сбор данных и мониторинг ситуации с правами человека лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН

Выполняя свой мандат по защите, НПЗУ могут осуществлять следующие виды деятельности:

- регулярно собирать, систематизировать, анализировать и распространять данные о ситуации с правами человека лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН;
- проводить расследования в отношении нарушений прав человека, по своей инициативе или по запросу;
- рассматривать индивидуальные жалобы, в том числе поданные лицами, подпадающими под сферу охвата мандата УВКБ ООН, и призывать государство к ответу;
- добиваться восстановления справедливости или правовой защиты в рамках судебной системы и внесудебных механизмов;
- осуществлять мониторинг ситуации с правами человека в стране и готовить соответствующие доклады, в том числе акцентируя внимание на следующих направлениях:
  - *мониторинг тематических вопросов, затрагивающих лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН;*
  - *мониторинг прогресса реализации определенных прав;*
  - *проведение открытых расследований в отношении конкретных проблем в сфере прав человека.*

## ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- Представители Комиссии Ганы по правам человека и административному правосудию посетили лагеря беженцев, и по результатам этих визитов были подготовлены два тематических доклада, в частности: о реализации права на образование в лагерях беженцев (с уделением внимания осуществлению профессионального обучения молодежи из числа беженцев); и о дискриминации, с которой сталкиваются беженцы при получении медицинских услуг<sup>36</sup>.
- УВКБ ООН систематически сотрудничало с Афганской независимой комиссией по правам человека, инициировав в 2004-2005 годах программы по совместному мониторингу ситуации с правами человека и ситуации ВПЛ/беженцев. УВКБ ООН и Комиссия разработали согласованную систему сбора данных о ВПЛ и возвращающихся беженцах.

Основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- УВКБ ООН следует информировать лиц, которые подпадают под сферу охвата мандата УВКБ ООН, о существовании и функциях НПЗУ в конкретной стране, а также о способах связи с такими НПЗУ.
- УВКБ ООН может заключать соглашения о сотрудничестве с НПЗУ в целях сбора и обмена данными о лицах, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, а также в целях мониторинга ситуации с правами человека лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН.
- УВКБ ООН может периодически обсуждать с НПЗУ ситуацию с правами человека лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН (например, отсутствие специфического законодательства или политики, проблематичные положения в законодательстве или проблематичная практика, которые приводят к ограничениям в плане доступа к правам и необходимым услугам), чтобы инициировать проведение расследования.
- УВКБ ООН может обеспечивать участие представителей НПЗУ в посещении лагерей беженцев или ВПЛ, в семинарах и различных мероприятиях.
- УВКБ ООН может задействовать опыт НПЗУ в сфере мониторинга реализации экономических, социальных и культурных прав, например права на образование, достаточный уровень жизни, медицинское обслуживание, работу или жилье, чтобы отстаивать включение лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, в национальные программы и охват услугами<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Commission on Human Rights and Administrative Justice, State of Human Rights [Комиссия Ганы по правам человека и административному правосудию, Положение в области прав человека], 2006 год.

<sup>37</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 10, The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights [Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Замечания общего порядка №10, Роль национальных учреждений по правам человека в деле защиты, экономических, социальных и культурных прав], E/C.12/1998/25. См. также: Practices of National Human Rights Institutions in Europe with regard to economic and social rights [Практика работы национальных правозащитных учреждений в области экономических и социальных прав], [доступ по адресу: http://ennhri.org/esr-in-europe/](http://ennhri.org/esr-in-europe/); WaterLex and the Danish Institute for Human Rights, Training Manual on National Human Rights Institutions' Role in Achieving Human Rights-based Water Governance [Организация «WaterLex» и Датский институт по правам человека, Учебное пособие «Роль национальных правозащитных учреждений в обеспечении управления водными ресурсами с учетом необходимости соблюдения прав человека», 2015 год, доступ по адресу <https://www.waterlex.org/beta/wp-content/uploads/2018/08/NHRI-Water-Initiative.pdf>.

## III.2. Укрепление потенциала в области мониторинга ситуации на границах и обеспечения соблюдения права искать убежища и принципа недопущения высылки

Есть несколько способов, с помощью которых УВКБ ООН может воспользоваться преимуществами мандата НПЗУ в целях повышения эффективности мониторинга ситуации на границах:

- подразделения УВКБ ООН могут максимально эффективно использовать информацию, которую НПЗУ собирают через свои мониторинговые миссии на границе;
- УВКБ ООН и НПЗУ могут разрабатывать семинары для сотрудников пограничных служб, чтобы повысить уровень их компетентности по вопросам обеспечения соблюдения права искать убежища и принципа недопущения высылки, направления ходатайств о предоставлении убежища в компетентные органы власти, выявления пострадавших от торговли людьми, которые нуждаются в международной защите, и направления детей без документов в соответствующие службы защиты;
- УВКБ ООН и НПЗУ могут проводить совместные миссии в пограничных районах.

### ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- НПЗУ из Боливии, Перу и Чили, совместно с УВКБ ООН и другими партнерами, в том числе МОМ и национальными комиссиями по делам беженцев из трех стран, создали Сеть по вопросам защиты на границе. В рамках этой инициативы осуществляются, в частности, следующие виды деятельности: регулярные поездки на границу; совершенствование координации деятельности и обмена информацией; сбор информации о представляющих интерес категориях лиц на границе, о практике работы с документами и об отказах на границе; мониторинг доступа беженцев к процедурам определения статуса беженца; предоставление информационных материалов о процедурах убежища в третьих странах искателям убежища и беженцам<sup>38</sup>.
- Подразделения УВКБ ООН, работа которых охватывает Польшу и Венгрию, в ситуации ограниченного доступа полагались на информацию, собранную НПЗУ через их мониторинговые миссии на границе, чтобы подкрепить свою информационно-разъяснительную работу и программные интервенции.

<sup>38</sup> UNHCR, 10-Point Action Plan [УВКБ ООН, Десятикомпонентный план действий], доступ по адресу: <https://www.refworld.org/pdfid/5841835c4.pdf>. См. также: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/11/5dcf3aae4/organizaciones-de-argentina-bolivia-chile-y-peru-se-reunieron-en-buenos.html>.

---

Основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- Государственные органы обязаны предоставить НПЗУ неограниченный доступ к лицам, документам и местам, которые НПЗУ определит для посещения или проверки. Этот аспект может иметь особо важное значение для УВКБ ООН, особенно в тех случаях, когда правительства ограничивают доступ УВКБ ООН/партнеров УВКБ ООН к лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН, и/или к конкретным местам. Однако не все НПЗУ пользуются таким полным и неограниченным доступом.
- Стандарты и методология мониторинга, которые используют НПЗУ, соответствуют международным стандартам. Кроме того, НПЗУ можно предоставить соответствующую информацию для обеспечения того, чтобы в своей работе они учитывали особенности операционных подходов УВКБ ООН.

### III.3. Укрепление потенциала в области осуществления мониторинга ситуации в местах лишения свободы

Посещение мест лишения свободы входит в мандат НПЗУ по защите прав. Кроме того, в тех ситуациях, когда НПЗУ также выполняет задачи национального превентивного механизма, в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, эти учреждения несут более значительную ответственность за мониторинг ситуации в местах лишения свободы. Задача НПЗУ по проведению мониторинга ситуации с содержанием под стражей не ограничивается случаями содержания под стражей по уголовному законодательству, а включает случаи содержания под стражей по причинам, связанным с иммиграцией, а также другие формы административного содержания под стражей, например случаи содержания под стражей в ситуациях, связанных с обеспечением здоровья населения. В некоторых странах за незаконный въезд или пребывание в стране назначается уголовное наказание; и искателей убежища и беженцев (в том числе детей) могут содержать вместе с задержанными согласно уголовному законодательству, а не отдельно, в иммиграционных центрах содержания под стражей<sup>39</sup>.

- НПЗУ могут проводить регулярные посещения с предварительным уведомлением и без такового всех мест, где могут содержаться под стражей лица, подпадающие под сферу охвата мандата УВКБ ООН.
- НПЗУ должны иметь неограниченный доступ ко всем лицам, местам и документам во время своего посещения.
- НПЗУ могут взаимодействовать с силами безопасности и правопорядка и проводить обучение по вопросам стандартов прав человека, связанных с содержанием под стражей, процедурами ареста, сбором доказательств, доступом к процедурам убежища и подготовкой докладов.
- НПЗУ могут принимать и рассматривать индивидуальные жалобы, поданные лишенными свободы лицами.
- НПЗУ предоставляют рекомендации администрации пенитенциарных учреждений и соответствующим национальным органам власти касательно улучшения условий содержания под стражей и ситуации с правами заключенных, в том числе искателей убежища, беженцев, ВПЛ и лиц без гражданства<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> См.: UNHCR, Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees - Revised (Geneva Expert Roundtable, 8-9 November 2001) [УВКБ ООН, Краткие выводы по статье 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 года - Пересмотренные (Совещание экспертов за круглым столом, Женева, 8-9 ноября 2001 года), доступ по адресу: <http://www.refworld.org/docid/470a33b20.html>. См. также: UNHCR, Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees 2014-2019 [УВКБ ООН, Помимо содержания под стражей. Глобальная стратегия по оказанию поддержки правительствам с целью прекращения практики содержания под стражей искателей убежища и беженцев, 2014-2019 годы], доступ по адресу: <https://www.unhcr.org/protection/detention/53aa929f6/beyond-detention-global-strategy-support-governments-end-detention-asylum.html>.

<sup>40</sup> Касательно содержания под стражей лиц без гражданства см.: UNHCR, Stateless persons in detention. A tool for their identification and enhanced protection [УВКБ ООН, Лица без гражданства в местах содержания под стражей. Информационно-методическое пособие по вопросам их выявления и расширения защиты], 2017 год, доступ по адресу: [www.refworld.org/pdfid/598adacd4.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/598adacd4.pdf).

## ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- Комиссия Ганы по правам человека и административному правосудию начала проводить посещения иммиграционных центров содержания под стражей.
- Южноафриканская комиссия по правам человека оценила условия содержания под стражей в репатриационном центре Линдела в Южной Африке<sup>41</sup>.
- УВКБ ООН, в сотрудничестве с Комиссией Малайзии по правам человека (СУНАКАМ), обеспечило проведение общенациональных диалогов и мероприятий по укреплению потенциала, а также реализацию стратегий мониторинга ситуации с содержанием под стражей.
- Омбудсмен Республики Северная Македония регулярно проводит мониторинг иммиграционных центров содержания под стражей и содействует доступу УВКБ ООН к лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН, в том числе к тем людям, которым угрожает высылка.

Основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- НПЗУ могут проводить совместные мониторинговые миссии вместе с УВКБ ООН в иммиграционных центрах содержания под стражей.
- УВКБ ООН может укреплять потенциал НПЗУ в сфере проведения мониторинговых посещений центров содержания под стражей. При взаимодействии с НПЗУ подразделения УВКБ ООН могут руководствоваться Глобальной стратегией УВКБ ООН в отношении содержания под стражей, а также стандартами и инструментами, которые в ней содержатся<sup>42</sup>.
- УВКБ ООН может работать совместно с НПЗУ, отстаивая возможность реализации альтернатив содержанию под стражей<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> South African Human Rights Commission, Lindela. At the Crossroads for Detention and Repatriation. An Assessment of the Conditions of Detention by the South African Human Rights Commission [Южноафриканская комиссия по правам человека, Линдела. Содержание под стражей и репатриация. Оценка условий содержания под стражей, проведенная Южноафриканской комиссией по правам человека], 2000 год.

<sup>42</sup> Для получения дополнительной информации см.: <https://www.unhcr.org/detention.html>.

<sup>43</sup> National Human Rights Commission of Mexico, Informe Special. Situacion de las estaciones migratorias en Mexico. Hacia un nuevo modelo alternativo a la detención, 2019 год, публикация доступна только на испанском языке по следующему адресу: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019.pdf>.

### III.4. Мониторинг случаев добровольной репатриации, возвращения и высылки, в том числе деликатных случаев

Есть несколько особенностей, связанных с ситуацией с правами человека в странах происхождения или третьих странах, которые заслуживают особого внимания.

#### **Добровольная репатриация и реинтеграция возвращающихся лиц**

УВКБ ООН обладает полномочиями для того, чтобы убедиться в том, что решения о возвращении принимаются добровольно и взвешенно, а также отслеживать ситуацию возвращающихся лиц, чтобы установить, что условия в стране происхождения стабильны, защита на национальном уровне доступна и что возвратившиеся лица реинтегрированы в соответствующей стране. УВКБ ООН должен быть предоставлен прямой и беспрепятственный доступ к возвратившимся лицам, чтобы специалисты Управления могли проконтролировать соблюдение условий возвращения, в том числе то, что возвращающиеся лица пользуются своими правами человека наравне с другими гражданами страны<sup>44</sup>. НПЗУ — это основные партнеры УВКБ ООН в целях мониторинга ситуации с соблюдением прав человека возвращающихся лиц и их реинтеграции. Более того, НПЗУ могут использовать свой мандат по поощрению прав человека, чтобы отстаивать включение беженцев в процессы репатриации.

#### **Возвращение лиц, которые не подпадают под сферу охвата мандата УВКБ ООН**

В принципе, УВКБ ООН поддерживает программы, которые делают возможным добровольное возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите<sup>45</sup>. НПЗУ могут поддерживать этот процесс, в частности по возвращении соответствующих лиц.

#### **Случаи возможной высылки**

Обеспечение соблюдения принципа недопущения высылки — это основа защиты лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН. Поэтому УВКБ ООН крайне важно контролировать как случаи такого возвращения, которое осуществляется в нарушение принципа недопущения высылки, так и случаи недопуска людей на территорию страны с целью подачи ходатайства о предоставлении убежища, которые могут приравниваться к высылке. Этот момент имеет особо важное значение применительно к практике возвращения (push-back), депортации до рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, а также применительно к ситуации людей, которые не соответствуют критериям статуса беженца, но не могут вернуться в свои страны происхождения из-за других аспектов, связанных с правами человека. УВКБ ООН может воспользоваться

<sup>44</sup> UNHCR, Policy Framework and Implementation Strategy. UNHCR's role in support of the return and reintegration of displaced populations [УВКБ ООН, Основы политики и стратегия реализации. Роль УВКБ ООН в вопросах поддержки возвращения и реинтеграции перемещенных лиц], август 2008 года, доступ по адресу: <https://www.unhcr.org/partners/guides/4c2203309/policy-framework-implementation-strategy-unhcrs-role-support-return-reintegration.html>.

<sup>45</sup> UNHCR; Conclusion on the return of persons found not to be in need of international protection [УВКБ ООН, Заключение касательно возвращения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите], 2003 год, доступ по адресу: <https://www.refworld.org/docid/3f93b1ca4.html>.

сотрудничеством с НПЗУ для дальнейшего мониторинга и отстаивания более широких мер в сфере защиты.

Широкий мандат НПЗУ включает предотвращение пыток; некоторые НПЗУ также могут иметь специальный мандат в этой сфере, если они были назначены национальными превентивными механизмами в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток. НПЗУ могут проводить посещения мест, в которых люди содержатся под стражей до осуществления их депортации, могут сопровождать и контролировать случаи депортации, независимо от того, осуществляется ли такая депортация воздушным, наземным или морским транспортом. Кроме того, они могут координировать свою деятельность с коллегами в стране назначения в целях мониторинга прибытия соответствующих лиц, условий приема и обращения с депортированными лицами. Этот аспект имеет особенно важное значение в тех случаях, когда страна происхождения предоставляет заверения о том, что соответствующие лица не подвергнутся опасности пыток, жестокого обращения или других нарушений прав человека.

#### **ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА**

- УВКБ ООН и Афганская независимая комиссия по правам человека проводили совместные миссии на местах, собеседования с возвращающимися лицами, а также выявили ряд нарушений прав человека, связанных с аспектами права собственности, образования, личной свободы и безопасности, свободы передвижения, трудоустройства и т.д. В отношении нарушений предпринимаются последующие действия через формальные и неформальные механизмы правосудия на местном и национальном уровне. Интервенции могут проводиться в форме перенаправления, информационно-разъяснительной работы и кампаний по повышению осведомленности, а также дискуссий с органами власти или в форме предоставления правовой помощи<sup>46</sup>. Афганская независимая комиссия по правам человека опубликовала тематический доклад, посвященный ситуации возвращающихся лиц в Афганистане. В докладе были использованы данные и статистика из различных источников, в том числе УВКБ ООН<sup>47</sup>.
- В 2018 и 2019 годах Народный защитник Эквадора обжаловал в Конституционном суде требования, предъявляемые к венесуэльским беженцам и мигрантам, касательно предоставления паспортов и документов о судимости для въезда в страну<sup>48</sup>.
- Народный защитник Боливии затребовал принятия мер предосторожности в Межамериканской правозащитной системе, чтобы не допустить экстрадиции беженцев<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> UNHCR, Mass Information Documents on Repatriation to Afghanistan [УВКБ ООН, Документы с обобщенной информацией о репатриации в Афганистан], февраль 2009 года, доступ по адресу: <https://www.unhcr.org/uk/49ba2e522.pdf>.

<sup>47</sup> Afghanistan Independent Human Rights Commission, The Returnees. An Overview of the Situation of Returnees in Afghanistan [Афганская независимая комиссия по правам человека, Возвращающиеся лица. Обзор ситуации возвращающихся лиц в Афганистане], 2016 год, доступ по адресу: <https://www.refworld.org/docid/5948e6074.html>.

<sup>48</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sala De Admisión De La Corte Constitucional, Дело № 0014-19-IN, 27 марта 2019 года, публикация доступна только на испанском языке по следующему адресу: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5ca3a96c4.pdf>.

<sup>49</sup> Defensor del Pueblo of Bolivia, Informe del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 2006 год, стр. 39, публикация доступна только на испанском языке по следующему адресу: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/ix-informe-al-congreso-nacional.pdf>.

---

Основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- Сотрудничать с НПЗУ в странах происхождения в целях сбора информации о ситуации с правами человека. Доклады НПЗУ могут быть полезными источниками информации для УВКБ ООН, особенно в связи с тем, что НПЗУ являются независимыми учреждениями. Кроме того, такая информация может представлять ценность для потенциальных возвращающихся лиц и гарантировать, что они примут свободное и взвешенное решение касательно возвращения.
- Включать НПЗУ в круг партнеров, с которыми работает УВКБ ООН, осуществляя мониторинг случаев репатриации и добровольного возвращения, особенно для помощи в мониторинге ситуации возвращающихся лиц.
- Предупреждать НПЗУ о случаях возможной высылки. НПЗУ обладают полномочиями для того, чтобы оперативно реагировать на ситуацию и рекомендовать правительству принять меры для прекращения депортации до завершения процедур убежища или направить дела в судебные органы либо другие механизмы для принятия временных мер или рассмотрения апелляций в срочном порядке<sup>50</sup>.
- Поскольку УВКБ ООН готовит свою базу для постепенного прекращения деятельности в ситуациях репатриации, НПЗУ могут играть определенную роль в мониторинге процессов реинтеграции.
- Сотрудничать с НПЗУ в целях продвижения вопроса учета возвращающихся лиц в процессах планирования национального развития в странах происхождения.

---

<sup>50</sup> UNHCR, General Guidance on Engaging with United Nations Human Rights Complaint Procedures [УВКБ ООН, Общие рекомендации касательно задействования процедур подачи жалоб о нарушении прав человека в Организацию Объединенных Наций], 2019 год (внутренний документ).

### III.5. Совершенствование законодательства и политики в сфере убежища, внутреннего перемещения<sup>51</sup> и безгражданства<sup>52</sup>

НПЗУ могут отстаивать внесение изменений в законодательство и политику, чтобы обеспечить соблюдение прав человека лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН. Предоставление рекомендаций национальным органам власти предполагает:

- периодическое проведение анализа проектов законодательных актов и политики и предоставление соответствующих рекомендаций;
- обеспечение соответствия национальных нормативно-правовых баз международным правозащитным нормам;
- предоставление выводов и заключений национальным органам власти и общественности;
- способствование ратификации и инкорпорированию в национальное законодательство, в соответствующих случаях, значимых для УВКБ ООН международных договоров и поощрение к снятию оговорок;
- продвижение разработки нормативно-правовых баз, значимых для УВКБ ООН, или даже непосредственно их составление (как поступили Национальные комиссии по правам человека в Мексике и Филиппинах в случае подготовки законопроектов о перемещении населения внутри страны).

#### ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- Комиссия Уганды по правам человека отстаивала принятие законодательства, направленного на регламентацию ходатайств о предоставлении убежища. В своем одиннадцатом ежегодном докладе Комиссия отмечает принятие правительством Закона «О беженцах» и Акта «О двойном гражданстве»<sup>53</sup>.
- В 2013 году Национальный совет Марокко по правам человека опубликовал комплексный доклад с предложениями касательно основ новой миграционной политики, в которой учитывается ситуация беженцев, искателей убежища и лиц, пострадавших от торговли людьми. На основании этих рекомендаций НПЗУ правительство приняло новую политику, а также создало процедуру урегулирования статуса иностранных граждан. В результате реализации Национальной стратегии в области иммиграции и убежища было урегулировано положение ряда беженцев, признанных таковыми УВКБ ООН. Тот факт, что Марокканское НПЗУ возглавляло Национальную комиссию по мониторингу и обжалованию деятельности по урегулированию, способствовал смягчению критериев для урегулирования статуса<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Для ознакомления с более детальной информацией о роли НПЗУ в контексте перемещения населения внутри страны см. подраздел III.6.

<sup>52</sup> Для ознакомления с более детальной информацией о роли НПЗУ в контексте безгражданства см. подраздел III.7.

<sup>53</sup> Uganda Human Rights Commission, 11th Annual Report to the Parliament of Uganda of the Uganda Human Rights Commission [Комиссия Уганды по правам человека, Одиннадцатый ежегодный доклад Комиссии Уганды по правам человека для Парламента Уганды], 2008 год.

<sup>54</sup> Andrea Kämpf, National Human Rights Institutions and their work on migrants' human rights [Андреа Кемпф, Национальные правозащитные учреждения и их работа в сфере прав человека беженцев], доступ по адресу: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analysis\\_NHRI\\_and\\_their\\_work\\_on\\_migrants\\_human\\_rights.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analysis_NHRI_and_their_work_on_migrants_human_rights.pdf).

- В 2013 году Народный защитник Эквадора разработал законодательное предложение касательно мобильности людей, в результате чего через четыре года был принят Органический закон «О мобильности людей»<sup>55</sup>.
- Национальная комиссия по правам человека в Мексике обратила внимание на то, что на федеральном уровне нужна нормативно-правовая база касательно перемещения населения внутри страны. Это произошло в тот момент, когда Федеральное правительство официально не признавало наличие ситуации внутреннего перемещения в стране. В 2016 году Комиссия организовала несколько мероприятий на высоком уровне, посвященных перемещению населения внутри страны, выступая за принятие законодательства и привлекая международных партнеров, в том числе Межамериканского специального докладчика по вопросу о ВПЛ и Специального докладчика ООН по вопросу о ВПЛ. Также Комиссия разработала протокол обеспечения защиты и помощи ВПЛ, предназначенный для использования соответствующими органами власти в отсутствие законодательства, а также подготовила законопроект о ВПЛ, который представила Конгрессу в 2018 году.

Основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- Помимо того, что доклады и рекомендации НПЗУ служат для информирования национальных органов власти, они также могут быть ценным источником информации для УВКБ ООН в том, что касается стандартов в процессе разработки политики.
- Участие НПЗУ в процессах разработки законодательства и политики не ограничивается консультативными функциями. НПЗУ также могут способствовать диалогу и сотрудничеству между разными ветвями власти.
- В тех случаях, когда УВКБ ООН оказывает поддержку правительству в разработке закона или политики, УВКБ ООН может обеспечить надлежащую информированность и вовлеченность НПЗУ в этот процесс, если это актуально и возможно.
- НПЗУ решительно выступают за реализацию экономических, социальных и культурных прав, в том числе прав на жилье, питание, медицинское обслуживание, образование и трудовых прав. УВКБ ООН может поощрять НПЗУ и оказывать им поддержку, для обеспечения того, что лица, подпадающие под сферу компетенции УВКБ ООН, пользуются этими правами и их потребности учтены в национальных планах действий в сфере прав человека, национальных программах и услугах по предоставлению медицинского обслуживания, жилья, образования, трудоустройства и социального обеспечения.

<sup>55</sup> Coalición por las Migraciones y el Refugio, Análisis Del Proyecto De Ley De Movilidad Humana, октябрь 2015 года, публикация доступна только на испанском языке по следующему адресу: <https://movilidadhumana.files.wordpress.com/2015/11/analisis-proyecto-de-ley-de-movilidad-humana-cmr.pdf>.

### III.6. Способствование доступу к правосудию лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН

Мандаты НПЗУ, связанные с рассмотрением индивидуальных жалоб, отличаются. Некоторые НПЗУ наделены квазисудебными мандатами и могут инициировать судебные разбирательства, подавая дела в обычные суды, конституционные суды и специализированные трибуналы. Другие НПЗУ могут обладать мандатами для участия в судебных разбирательствах в качестве «друзей суда» в делах, которые имеют значительные последствия в сфере прав человека и могут привести к изменению нормативно-правовой базы и основ политики страны в соответствии с международными и региональными стандартами. УВКБ ООН может сотрудничать с НПЗУ и оказывать поддержку этим учреждениям в процессе формулирования правовых доводов и толкования международных и региональных стандартов для защиты лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН.

#### ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

Кенийская комиссия по правам человека подала конституционную жалобу на решение Правительства о закрытии лагерей беженцев и расформировании национальных органов власти, занимающихся вопросами беженцев.

*Дело «Кенийская национальная комиссия по правам человека и еще один заявитель против Генерального прокурора и еще троих ответчиков»<sup>56</sup>*

В 2016 году Правительство Кении объявило о своем решении расформировать Департамент по делам беженцев, закрыть лагерь беженцев Дадааб и принудительно вернуть в Сомали более 260 000 сомалийских беженцев. Кенийская комиссия по правам человека обжаловала конституционность этого решения, сославшись на обязательства Кении по международному законодательству о правах человека и законодательству о беженцах.

Высокий суд Кении в Найроби пришел к выводу о том, что решение Правительства о закрытии лагеря Дадааб является неконституционным. Кроме того, Суд постановил, что планы Правительства по принудительному возвращению сомалийских беженцев приравниваются к нарушению принципа недопущения высылки, предусмотренного в Конвенции 1951 года и Акте Кении «О беженцах» 2006 года.

<sup>56</sup> High Court of Kenya, Kenya National Commission on Human Rights & another v. Attorney General & 3 others [Высокий суд Кении, Кенийская национальная комиссия по правам человека и еще один заявитель против Генерального прокурора и еще троих ответчиков], 2017 год, доступ по адресу: [refworld.org](http://refworld.org).

Также некоторые НПЗУ обладают мандатом для того, чтобы направлять индивидуальные жалобы в судебную систему или добиваться правовой защиты в судах. НПЗУ могут быть единственным средством доступа к правосудию для лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН, особенно в тех странах, где у таких лиц нет правового статуса. УВКБ ООН может сотрудничать с НПЗУ, чтобы обеспечить наличие у лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, доступа к бесплатной и качественной правовой помощи на всех этапах процедуры убежища и в ходе других правовых процедур. В этом смысле УВКБ ООН может осуществлять совместно с НПЗУ следующие инициативы:

- анализ систем правовой помощи, как формальных, так и неформальных;
- продвижение рекомендаций касательно законодательства и политики с целью обеспечения лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН, доступа к бесплатной и качественной правовой помощи на всех этапах процедуры предоставления убежища во всех инстанциях, а также в ходе других судебных и административных процедур;
- подготовка информационных материалов о правовой помощи;
- подготовка юристов, предоставляющих правовую помощь, по вопросам законодательства о беженцах и прав лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН.

#### **ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА**

УВКБ ООН сотрудничает с Чилийским НПЗУ в целях реализации программы предоставления правовой помощи искателям убежища<sup>57</sup>.

Основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- Как правило, суды и судьи исключаются из сферы надзора НПЗУ в целях сохранения независимости судебной системы. НПЗУ могут отслеживать деятельность судов и готовить соответствующие доклады, а также подавать рекомендации с целью предоставления толкования национального законодательства с точки зрения прав человека или предотвращения неоправданных задержек судебных разбирательств.
- НПЗУ могут действовать в интересах лица, подавшего жалобу, или в интересах общества, в зависимости от мандата НПЗУ. Некоторые НПЗУ могут использовать групповые иски, чтобы добиваться правовой защиты по вопросам, которые затрагивают более одного лица.
- НПЗУ имеют большой опыт работы с национальной правовой системой, и члены НПЗУ могут бесплатно предоставлять качественную правовую помощь лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН, в связи с процедурами убежища или другими правовыми процедурами.

<sup>57</sup> См.: INDH, UNHCR, Acuerdo De Cooperación Interinstitucional Entre El Alto Comisionado De Naciones Unidas Para Los Refugiados Y El Instituto Nacional De Derechos Humanos, публикация доступна только на испанском языке по следующему адресу: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9968.pdf>; <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2014/3/5b0c1c1710/chile-instituto-nacional-de-derechos-humanos-y-acnur-firman-convenio-de-cooperacion.html>.

## III.7. Повышение эффективности защиты внутренне перемещенных лиц

Есть несколько способов, позволяющих в рамках мандата НПЗУ предотвращать ситуации перемещения внутри страны и реагировать на такие ситуации:

- НПЗУ могут выступать в качестве связующего звена на нескольких уровнях:
  - *между международными и национальными правозащитными системами и системами гуманитарной защиты;*
  - *между национальными органами власти, гражданским обществом и внутренне перемещенными лицами.*
- Мониторинг ситуации перемещения населения внутри страны и подготовка соответствующих докладов:
  - *сбор данных о ситуации внутренне перемещенных лиц, в том числе в постконфликтных ситуациях;*
  - *мониторинг ситуации с правами человека ВПЛ, включая доступ к жилью, земле и имуществу, средствам к существованию или основной инфраструктуре либо к основным условиям для безопасного возвращения и достойной жизни;*
  - *поддержка доступа ВПЛ к информации о вариантах и условиях возвращения и о том, что возвращение является абсолютно добровольным;*
  - *мониторинг ситуации в лагерях или местах проживания ВПЛ, в том числе ВПЛ в принимающих семьях, а также в городских поселениях;*
  - *отслеживание тенденций перемещения населения внутри страны;*
  - *публикация докладов и предоставление рекомендаций правительству, гуманитарным агентствам и донорам касательно реализации гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав перемещенного населения с целью нахождения долгосрочных решений в соответствии с международными стандартами;*
- Рассмотрение индивидуальных дел, представленных ВПЛ:
  - *расследование индивидуальных случаев, предполагающих нарушения прав человека ВПЛ;*
  - *участие в судебных разбирательствах в интересах защиты прав ВПЛ;*
  - *предоставление правовой помощи ВПЛ;*
  - *поддержка ВПЛ в целях получения личных документов;*
  - *регистрация ВПЛ для участия в голосовании;*
- Проведение информационно-разъяснительной работы и повышение осведомленности по вопросу перемещения населения внутри страны:

- *отстаивание официального признания властями ситуации перемещения населения внутри страны, если это не сделано;*
- *предоставление рекомендаций национальным органам власти касательно разработки или пересмотра национальной нормативно-правовой базы в целях решения проблемы внутреннего перемещения в соответствии с международными и региональными нормами и стандартами;*
- *предоставление национальным органам власти рекомендаций и поддержки касательно разработки национальной политики или планов действий, направленных на решение проблемы перемещения населения внутри страны;*
- *обеспечение участия ВПЛ в процессах принятия решений;*
- *сотрудничество с международными и региональными организациями в целях решения проблем, обусловленных перемещением населения внутри страны;*
- Укрепление потенциала национальных органов власти в целях решения проблемы перемещения населения внутри страны:
  - *проведение подготовки представителей национальных органов власти по вопросам защиты внутренне перемещенных лиц;*
  - *создание координационных центров по вопросам внутреннего перемещения в структуре НПЗУ;*
  - *совместная работа с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами в целях обеспечения прав ВПЛ<sup>58</sup>.*

---

<sup>58</sup> Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Final Report of the Regional Workshop on National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons [Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений, Итоговый доклад Регионального семинара «Национальные правозащитные учреждения и внутренне перемещенные лица»], 26-28 октября 2005 года. См. также: UNHCR, OHCHR, GANHRI, UN Human Rights Special Procedures, Workshop Summary Report on the Role of National Human Rights Institutions in Promoting and Protecting the Human Rights of Internally Displaced Persons [УВКБ ООН, УВКПЧ, ГАНПЗУ, Специальные процедуры ООН по правам человека, Краткий доклад по результатам семинара «Роль национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека внутренне перемещенных лиц»], 20 февраля 2018 года.

## ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- НПЗУ принимали участие в разработке политики и законодательства о внутреннем перемещении населения в Гондурасе, Мексике и Грузии.
- НПЗУ выступали в поддержку ратификации Кампальской конвенции.
- Народный защитник Колумбии инициировал судебное разбирательство, которое привело к изменению законодательства в сфере перемещения населения внутри страны<sup>59</sup>. УВКБ ООН подавало по этому делу представление заинтересованной стороны (*amicus curiae*). Кроме того, УВКБ ООН и Народный защитник Колумбии, в целях предотвращения вынужденного перемещения населения, совместно работали над внедрением механизма раннего предупреждения на базе общин, создавая в стране сеть «защитников общин» (*defensores comunitarios*)<sup>60</sup>.
- Национальная комиссия Нигера по правам человека является членом Кластера по вопросам защиты, вследствие чего было налажено сотрудничество в сфере обмена информацией и предупреждениями о нарушениях прав человека.
- УВКБ ООН и Комиссия Филиппин по правам человека провели совместную работу над созданием Центра по вопросам защиты в кризисных и конфликтных ситуациях и гуманитарной защиты и совместно осуществляли выезды на места в общины, пострадавшие вследствие конфликта.

Специфические аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- Иногда трудно убедить власти государств признать, что перемещение населения внутри страны является проблемой прав человека в рамках мандата НПЗУ; можно реализовывать совместные стратегии для выполнения этой задачи.
- Более долгосрочные обязательства и/или составление планов/разработка стратегий на несколько лет могут помочь совместной работе УВКБ ООН и НПЗУ в этой области при условии, что такое партнерство подходит для защиты ВПЛ.
- Некоторые трудности в связи с проведением мониторинга в определенных регионах, обусловленные различными причинами, в том числе отсутствием доступа из-за политических или логистических ограничений, или в регионах, которые не находятся под контролем властей государства, преодолеть может быть слишком сложно<sup>61</sup>.
- Можно поддерживать усилия НПЗУ, направленные на мониторинг рекомендаций ООН по стране касательно внутреннего перемещения населения, а также их усилия, направленные на убеждение правительства в необходимости сотрудничества с мандатом Специального докладчика по вопросу о ВПЛ и с другими международными и региональными правозащитными механизмами, а также в необходимости предоставления согласия на посещение страны этими субъектами.
- НПЗУ можно рассматривать как партнеров в Глобальном кластере по вопросам защиты и других кластерах.

<sup>59</sup> См.: Constitutional Court of Colombia [Конституционный суд Колумбии], Дело №Т-268/03, доступ по адресу: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-268-03.htm>.

<sup>60</sup> Defensoria del Pueblo Colombia, доступ по адресу: <https://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/9/>.

<sup>61</sup> Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Final Report of the Regional Workshop on National Human Rights Institutions and Internally Displaced Persons [Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений, Итоговый доклад Регионального семинара «Национальные правозащитные учреждения и внутренне перемещенные лица»], 26-28 октября 2005 года.

- 
- НПЗУ можно поддерживать в том, что касается обеспечения учета возрастных и гендерных аспектов, а также особенностей культурно-социального разнообразия в плане действий НПЗУ и в национальной политике и планах действий (в отношении ВПЛ и др.).
  - Потенциал НПЗУ по выявлению причин перемещения населения внутри страны можно укреплять в целях поддержки работы УВКБ ООН, а также можно углублять знания сотрудников НПЗУ о существующих стандартах и рамках решения проблемы перемещения населения внутри страны<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Основные ресурсы: UNHCR, OHCHR, GANHRI, UN Human Rights Special Procedures, Workshop Summary Report on the Role of National Human Rights Institutions in Promoting and Protecting the Human Rights of Internally Displaced Persons [УВКБ ООН, УВКПЧ, ГАНПЗУ, Специальные процедуры ООН по правам человека, Краткий доклад по результатам семинара «Роль национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека внутренне перемещенных лиц»], 20 февраля 2018 года; Report of the Special Rapporteur on Internally Displaced Persons focusing on the role of NHRIs [Доклад Специального докладчика по вопросу о внутренне перемещенных лицах, посвященный роли НПЗУ] ([https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/41/40](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/40)); UNHCR's Engagement with NHRIs for IDP protection [Взаимодействие УВКБ ООН с НПЗУ в целях защиты ВПЛ], 2016 год (<https://www.refworld.org/docid/571a19194.html>).

---

### III.8. Расширение возможностей для предотвращения и сокращения безгражданства и защиты лиц без гражданства

НПЗУ могут осуществлять несколько видов деятельности в целях решения проблемы безгражданства, в том числе:

- способствование ратификации и инкорпорированию в национальное законодательство конвенций о безгражданстве;
- продвижение реформ законодательства в целях предотвращения безгражданства и обеспечения защиты лиц без гражданства;
- оказание помощи лицам без гражданства и/или лицам, которым угрожает безгражданство, в том числе путем предоставления услуг правовой помощи;
- отстаивание необходимости проведения комплексного анализа проблемы безгражданства, в том числе анализа законодательства, в целях обеспечения информационной основы для реформирования политики и законодательства, направленного на предотвращение и сокращение безгражданства, а также обеспечение защиты лиц без гражданства;
- подготовка специальных тематических докладов по вопросу безгражданства;
- документирование ситуаций, при которых люди не имеют доступа к регистрации рождения или документам о регистрации актов гражданского состояния, и выработка мер по обеспечению доступа к таким процедурам без какой-либо дискриминации.

## ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- НПЗУ Того предоставляло рекомендации правительству в рамках реформы законодательства о гражданстве 2010 года и отстаивало исключение из этого законодательства элемента гендерной дискриминации.
- Комиссия Люксембурга по правам человека подготовила заключение касательно проекта закона Люксембурга о гражданстве и поощряла правительство к ратификации Конвенции 1961 года и обеспечению того, чтобы ко всем детям, рожденным на борту судов под флагом Люксембурга, относились так же, как к детям, рожденным на территории Люксембурга.
- Комиссия Малайзии по правам человека посвятила свой ежегодный доклад за 2012 год проблеме безгражданства и ее влиянию на права уязвимых детей.
- Кенийская национальная комиссия по правам человека (KNCHR) совместно с УВКБ ООН подготовила доклад «Выход из тени: обеспечение прав лиц без гражданства и лиц, которым угрожает безгражданство, в Кении» (англ. «Out of the shadows: towards ensuring the rights of stateless persons and persons at risk of statelessness in Kenya») (2010 год). До реализации этого проекта, в 2008 году, Кенийская национальная комиссия по правам человека и УВКБ ООН провели исследование, посвященное выдаче национальных удостоверений личности в Кении.
- Институт по правам человека Нидерландов, совместно с УВКБ ООН, организовал в 2013 году семинар, чтобы обсудить важное значение конкретных процедур определения статуса лиц без гражданства.
- НПЗУ Таиланда, совместно с УВКБ ООН, организовало в 2010 году Региональное совещание экспертов за круглым столом, посвященное передовой практике выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты лиц без гражданства в Юго-Восточной Азии.
- НПЗУ Шри-Ланки, совместно с УВКБ ООН и другими партнерами, опубликовало информационные брошюры о процедурах гражданства для возвращающихся беженцев без гражданства.
- Народный защитник Колумбии подал в парламент законопроект о введении исключительной специальной меры для предоставления гражданства Колумбии тысячам детей, рожденных в Колумбии от родителей-венесуэльцев. С помощью этого нового закона родителям-венесуэльцам, которые являются нелегальными мигрантами, искателями убежища или бенефициарами специальных миграционных разрешений, удалось бы подтвердить необходимое «место проживания» в стране, чтобы их дети получили гражданство Колумбии при рождении. Некоторые из этих детей были или с большой вероятностью могли стать лицами без гражданства. Законопроект был одобрен, и закон вступил в силу<sup>63</sup>.
- УВКБ ООН и НПЗУ Кот-д'Ивуар заключили меморандум о взаимопонимании, который предполагает проведение совместной информационно-разъяснительной работы с целью инкорпорирования в национальное законодательство двух конвенций о

<sup>63</sup> Defensoria del Pueblo Colombia, Comunicado de Prensa Defensoría del Pueblo, публикация доступна только на испанском языке по следующему адресу: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/8249/Comunicado-de-Prensa-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>.

безгражданстве, а также проведения реформы Акта «О гражданстве».

- Комиссия Филиппин по правам человека входит в состав Межведомственного комитета по вопросам Национального плана действий по ликвидации безгражданства.
- УВКБ ООН сотрудничало с Комиссией по правам человека и административному правосудию в Гане и в 2016-2017 годах совместно с Комиссией провело первое в стране исследование, посвященное проблеме безгражданства.

Специфические аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН:

- Обсуждать с НПЗУ возможность наличия специальных сотрудников (или координационного центра) по вопросам безгражданства.
- Обсуждать с НПЗУ возможность включения в их политику и стратегии вопросов регистрации рождения, доступа к документам о регистрации актов гражданского состояния, предотвращения безгражданства и защиты групп лиц без гражданства.
- Поощрять НПЗУ к обсуждению проблемы безгражданства в ходе диалога с правительствами или парламентами их стран.
- Поддерживать НПЗУ с целью разработки и распространения информационных брошюр по вопросам безгражданства, которые могут быть доступны на тех языках, на которых разговаривают общины лиц без гражданства.
- Поддерживать НПЗУ в процессе предоставления помощи лицам без гражданства в индивидуальных случаях.
- Поддерживать НПЗУ в разработке дополнительных рекомендаций касательно связи между проблемой безгражданства и их мандатом.
- Взаимодействовать с НПЗУ с целью ускорения принятия решений по делам, в которых давно находятся на рассмотрении ходатайства о предоставлении гражданства лицам без гражданства или беженцам, давно пребывающим в этом статусе (в том числе путем натурализации).
- Взаимодействовать с НПЗУ с целью обеспечить проведение комплексной правовой реформы законодательных актов о гражданстве и исключения из них положений об отказе в предоставлении гражданства на дискриминационных основаниях.

### III.9. Обеспечение учета возрастных и гендерных аспектов, а также особенностей культурно-социального многообразия в рамках взаимодействия с НПЗУ

УВКБ ООН может обеспечивать осуществление НПЗУ, независимо от проекта, мониторинга ситуации с правами человека мальчиков, девочек, женщин и мужчин, лиц с особыми потребностями, в том числе лиц с инвалидностью или ЛГБТИ-лиц, представителей этнических, политических, религиозных или других меньшинств, которые нуждаются в международной защите. Такой подход соответствует также стандартам, разработанным правозащитными механизмами, касательно роли НПЗУ в поддержке выполнения правозащитных обязательств и мониторинге этого процесса. Например, в Замечании общего порядка №2 Комитет ООН по правам ребенка отметил несколько аспектов работы НПЗУ, благодаря которым эти учреждения приобретают важное значение для УВКБ ООН<sup>64</sup>:

- НПЗУ должны быть доступными для всех детей как с точки зрения их географического расположения, так и физической возможности посещать такие учреждения. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка НПЗУ должны проактивно охватывать своей деятельностью все группы детей, в том числе детей, находящихся на попечении или в заключении, детей из числа меньшинств и групп коренного населения, детей с инвалидностью, детей, живущих в нищете, детей-беженцев и детей-мигрантов, беспризорных детей и детей, имеющих особые потребности в плане культурных, языковых, медицинских и образовательных аспектов.
- НПЗУ должны учитывать ситуации, когда права детей нарушаются за границей, например ситуации торговли людьми, детской порнографии, детей-солдат, детского труда, а также ситуации детей-беженцев и детей-мигрантов.

ГАНПЗУ работал совместно с ЮНИСЕФ над подготовкой серии информационно-методических пособий, предназначенных для укрепления потенциала НПЗУ в сфере поощрения и защиты прав детей, с уделением внимания следующим аспектам<sup>65</sup>:

- выступление в поддержку и работа НПЗУ с детьми и для детей;
- механизмы подачи жалоб в подходящей для детей форме;
- участие детей в работе НПЗУ;
- права детей в НПЗУ: проведение анализа;
- серия международных вебинаров с целью поддержать НПЗУ в укреплении подотчетности за права детей.

<sup>64</sup> UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 2 [Комитет ООН по правам ребенка, Замечание общего порядка №2], CRC/GC/2002/2, 15 ноября 2002 года, пункты 15, 29, доступ по адресу: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en).

<sup>65</sup> <https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/RightsChild/Pages/default.aspx>

Согласно Джокьякартским принципам касательно применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности, рекомендуется, чтобы национальные правозащитные учреждения способствовали соблюдению этих принципов государственными и негосударственными субъектами, а также включали в свою работу деятельность по поощрению и защите прав человека представителей разнообразных видов сексуальной ориентации и гендерной идентичности<sup>66</sup>.

Кроме того, НПЗУ укрепляют свой институциональный потенциал, принимая специальные стратегии для учета прав человека этих категорий людей в приоритетных направлениях своей работы и методологии или назначая специальных координаторов<sup>67</sup>.

Азиатско-Тихоокеанский форум, при поддержке восьми НПЗУ из Азиатско-Тихоокеанского региона, подготовил набор рекомендаций касательно того, как интегрировать вопросы прав человека женщин и девочек в повседневную работу НПЗУ. В этих рекомендациях, основанных на положениях Конвенции ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин, содержатся материалы касательно того, как НПЗУ следует разрабатывать стратегии внедрения гендерного подхода с учетом прав женщин и девочек, которые являются беженками<sup>68</sup>.

НПЗУ могут осуществлять следующие виды деятельности касательно прав девочек, мальчиков, женщин и мужчин различного происхождения, которые подпадают под сферу компетенции УВКБ ООН:

- проводить расследования любых ситуаций нарушения прав человека этих категорий лиц после получения жалобы или по собственной инициативе, с учетом культурных факторов, а также особых потребностей и прав, связанных с возрастом, гендером, инвалидностью или сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью;
- готовить заключения, рекомендации, доклады для предоставления информации национальным органам власти и общественности о каких-либо вопросах, связанных с поощрением и защитой прав этих лиц;
- анализировать и предлагать законодательные поправки, по необходимости, с учетом социальной динамики в связи, в частности, с насилием в отношении девочек и женщин, в том числе домашним насилием, восприятием и определением инвалидности или случаями криминализации гомосексуальности;
- обеспечивать, чтобы наилучшим интересам ребенка уделялось первоочередное внимание в рамках всех мер правительства, которые касаются вынужденно перемещенных детей или детей без гражданства;

<sup>66</sup> Yogyakarta Principles on the Application of international Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity, 2006 and the Yogyakarta Principles plus 10 [Джокьякартские принципы касательно применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности, 2006 год, и Джокьякартские принципы плюс 10], доступ по адресу: <http://yogyakartaprinciples.org/principles-en/official-versions-pdf/>.

<sup>67</sup> UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 2, The role of national human rights institutions in the protection and promotion of the rights of the child [Комитет ООН по правам ребенка, Замечание общего порядка №2, Роль национальных правозащитных учреждений в деле защиты и поощрения прав ребенка], CRC/GC/2002/2, 2002 год, доступ по адресу: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en).

<sup>68</sup> Asia-Pacific Forum, Mainstreaming the human rights of women and girls into our everyday work [Азиатско-Тихоокеанский форум, Интегрирование вопросов прав человека женщин и девочек в нашу повседневную работу], 2019 год, доступ по адресу: [https://www.asiapacificforum.net/media/resource\\_file/APF\\_NHRI\\_Guidelines\\_Mainstreaming\\_pCkDLRa.pdf](https://www.asiapacificforum.net/media/resource_file/APF_NHRI_Guidelines_Mainstreaming_pCkDLRa.pdf).

- обеспечивать, чтобы эти категории людей принимали непосредственное и значимое участие во всех видах деятельности, предпринимаемых НПЗУ<sup>69</sup>;
- отслеживать доступ к процедурам убежища детей без сопровождения и детей, разлученных с родителями, пострадавших от торговли людьми, пострадавших от сексуального и гендерно обусловленного насилия, лиц с инвалидностью и ЛГБТИ-лиц;
- обеспечивать, чтобы в ходе миграционных процедур и процедур убежища соблюдались гарантии надлежащей правовой процедуры и процессуальные аспекты в целях гарантирования эффективного доступа для женщин, девочек, мальчиков, ЛГБТИ-лиц и лиц с инвалидностью.

Комитет ООН по правам инвалидов и Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов в своем совместном заявлении призвали уделять больше внимания вопросам прав лиц с инвалидностью в ситуациях масштабного перемещения беженцев и мигрантов, особенно в связи с выявлением, обеспечением доступности для лиц с инвалидностью в центрах приема и содержания под стражей, а также доступностью консультирования и обслуживания, с учетом особенностей возраста, гендера и инвалидности, в сфере психосоциальной и правовой помощи<sup>70</sup>.

#### **ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА**

- УВКБ ООН тесно сотрудничало с Австралийской комиссией по правам человека с целью отслеживания ситуации с правами человека детей, содержащихся под стражей на острове Манус и в Папуа - Новой Гвинее. Австралийская комиссия по правам человека опубликовала революционный доклад, в котором освещались такие аспекты, как психологическая травма и влияние содержания под стражей по причинам, связанным с иммиграцией, на ищущих убежища детей<sup>71</sup>.
- Комиссия Новой Зеландии по правам человека проводила обучение представителей органов государственной власти, которые работают с ходатайствами беженцев, по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> UNICEF, Children's Participation in the Work of NHRIs [ЮНИСЕФ, Участие детей в работе НПЗУ], 2018 год, доступ по адресу: [https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org/eca/files/2019-02/NHRI\\_Participation.pdf](https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org/eca/files/2019-02/NHRI_Participation.pdf).

<sup>70</sup> [Joint statement by the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Committee on Migrant Workers on addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants Совместное заявление Комитета ООН по правам инвалидов и Комитета по правам трудящихся-мигрантов о решении проблемы инвалидности при крупномасштабных перемещениях беженцев и мигрантов], 2017 год, доступ по адресу: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDStatements.aspx>.

<sup>71</sup> Australian Human Rights Commission, The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention [Австралийская комиссия по правам человека, Забытые дети. Национальное исследование ситуации детей, содержащихся под стражей по причинам, связанным с иммиграцией], 2014 год, доступ по адресу: <https://www.humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/forgotten-children-national-inquiry-children>.

<sup>72</sup> Asia Pacific Forum, UNDP and Asia-Pacific Coalition on Male Sexual Health, Report on the workshop on the role of national human rights institutions in promoting and protecting the rights, including health, of LGBTI people in Asia and the Pacific [Азиатско-Тихоокеанский форум, ПРООН и Азиатско-Тихоокеанская коалиция по вопросам полового здоровья мужчин, Доклад по результатам семинара, посвященного роли национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека, в том числе прав на здоровье, ЛГБТИ-лиц в странах Азии и Тихоокеанского региона], 2015 год, [https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/hiv\\_aids/rbap-hhd-2015-role-of-nhris-promoting-protecting-rights-lgbti-ap-report.pdf](https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/hiv_aids/rbap-hhd-2015-role-of-nhris-promoting-protecting-rights-lgbti-ap-report.pdf).

### III.10. Повышение эффективности защиты лиц, вынужденно перемещенных в связи с изменением климата

Вынужденное перемещение населения вследствие негативных последствий изменения климата — это проблема, которая быстро набирает обороты и требует реагирования с учетом соответствующих условий и в зависимости от каждой конкретной ситуации. Изменение климата влияет на реализацию всех прав человека<sup>73</sup> и пользование такими правами, включая право искать убежища и пользоваться этим убежищем, как подчеркивается в решении Комитета ООН по правам человека по делу «*Тейтиота против Новой Зеландии*»<sup>74</sup>.

Соответственно, потребности в международной защите лиц, вынужденно перемещенных в связи с изменением климата, необходимо тщательно изучать и, в применимых случаях, соблюдать принцип недопущения высылки<sup>75</sup>. Важно отметить, что государствам можно и нужно предоставлять поддержку в целях предотвращения опасности, связанной с негативными последствиями изменения климата, и/или уменьшения соответствующих рисков, чтобы создать возможности для обеспечения эффективной защиты со стороны государств. УВКБ ООН может воспользоваться мандатом НПЗУ по предоставлению правительствам помощи и рекомендаций по этим вопросам, а также отстаивать важность мер по предупреждению и смягчению последствий, таких как усовершенствование инфраструктуры, городское планирование, земельная реформа, уменьшение опасности бедствий и адаптация к изменению климата для предотвращения перемещения населения, обусловленного изменением климата. НПЗУ также могут играть важную роль в процессе документирования влияния климатического кризиса на пользование правами человека и их реализацию, а также в процессе подготовки докладов на эту тему.

<sup>73</sup> UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Annual report on climate change and poverty [Специальный докладчик ООН по вопросу о крайней нищете и правах человека, Ежегодный доклад об изменении климата и нищете], A/HRC/41/39, 17 июля 2019 года, доступ по адресу: <https://undocs.org/A/HRC/41/39>.

<sup>74</sup> UN Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, Communication No. 2728/2016 [Комитет ООН по правам человека, Иоане Тейтиота против Новой Зеландии, Сообщение №2728/2016], CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 января 2020 года, доступ по адресу: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en).

<sup>75</sup> UNHCR, *In Harm's Way*. International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disasters or climate change [УВКБ ООН, Опасная ситуация. Международная защита в контексте влияния взаимосвязанных факторов: конфликт или насилие и бедствия или изменение климата], 2018 год, доступ по адресу: <https://www.unhcr.org/protection/environment/5cac7fda7/harms-way-international-protection-context-nexus-dynamics-conflict-violence.html>.

## ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

- Комиссия Филиппин по правам человека взяла на себя полномочия по рассмотрению петиции с просьбой установить, как изменение климата связано с увеличением частоты и тяжести природных катастроф и как оно влияет на права человека филиппинского народа<sup>76</sup>.
- Офис Омбудсмана Самоа подготовил свой третий ежегодный доклад для Парламента Самоа, посвященный проблеме изменения климата и ее влиянию на население Самоа<sup>77</sup>.
- Немецкий институт по правам человека, совместно с Центром международного экологического права, подготовил представление для Климатической конференции ООН 2018 года, посвященное тому, как государства могут включить вопросы прав человека в Руководство по реализации Парижского соглашения<sup>78</sup>.
- Офис Народного защитника Эквадора в своем представлении УВКПЧ, поданном в связи с Резолюцией Совета ООН по правам человека 35/20 о правах человека и изменении климата, признал роль УВКБ ООН в реагировании на ситуации перемещения населения внутри страны вследствие изменения климата<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Republic of the Philippines Commission on Human Rights, National Inquiry on the Impact of Climate Change on the Human Rights of the Filipino People [Комиссия по правам человека Республики Филиппины, Национальное расследование в отношении влияния изменения климата на права человека филиппинского народа], 2018 год, доступ по адресу: <https://chr.gov.ph/nicc-2/>.

<sup>77</sup> Office of the Ombudsman – National Human Rights Institution of Samoa, State of Human Rights Report [Офис Омбудсмана - национальное правозащитное учреждение Самоа, Доклад о ситуации с правами человека], 2017 год, доступ по адресу: <https://ombudsman.gov.ws/wp-content/uploads/2019/01/2017-State-of-Human-Rights-Report-Climate-Change-English.pdf>.

<sup>78</sup> German Institute for Human Rights and the Center for International Environmental Law, National Human Rights Institutions and the 2018 UN Climate Conference [Немецкий институт по правам человека и Центр международного экологического права, Национальные правозащитные учреждения и Климатическая конференция ООН 2018 года], 2018 год, доступ по адресу: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Information/Information\\_National\\_Human\\_Rights\\_Institutions\\_and\\_the\\_2018\\_UN\\_Climate\\_Conference.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_National_Human_Rights_Institutions_and_the_2018_UN_Climate_Conference.pdf).

<sup>79</sup> Public Defender of Ecuador, Submission to OHCHR in relation to UN Human Rights Council Resolution 35/20 on human rights and climate change [Народный защитник Эквадора, Представление в УВКПЧ в связи с Резолюцией Совета ООН по правам человека 35/20 о правах человека и изменении климата], 2018 год, доступ по адресу: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Protection/DefensoriaPuebloEcuador.pdf>.

### III.11. УВКБ ООН может отстаивать создание НПЗУ в стране или укреплять потенциал учреждений в целях решения проблем, связанных с вынужденным перемещением и безгражданством

Сотрудничество УВКБ ООН с НПЗУ может развиваться в обоих направлениях. В целях поддержания собственных усилий по обеспечению защиты, УВКБ ООН может понадобиться рассмотреть возможность осуществления деятельности, направленной на укрепление НПЗУ на уровне страны.

Более того, признавая, что создание НПЗУ, соответствующего Парижским принципам, является одним из индикаторов Цели устойчивого развития 16, предназначенным для отслеживания прогресса, достигнутого в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, УВКБ ООН может также рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- поощрять государство к обеспечению полного соответствия НПЗУ Парижским принципам, в том числе путем предоставления широкого мандата и функций, достаточного бюджета и независимости;
- способствовать выполнению рекомендаций, полученных по результатам процедуры аккредитации НПЗУ (предоставленных Подкомитетом по аккредитации), как в НПЗУ, так и в государстве;
- оказывать поддержку НПЗУ в ситуациях, когда эти учреждения подвергаются угрозам и/или актам запугивания в результате деятельности, предусмотренной их мандатом, в том числе в сфере тесного сотрудничества с ГАНПЗУ, региональными сетями НПЗУ и партнерами ООН;
- поощрять государство к предоставлению НПЗУ беспрепятственного доступа к местам лишения свободы, лагерям ВПЛ или беженцев, на границы, в зоны конфликта или другие места, где выявлены лица, подпадающие под сферу охвата мандата УВКБ ООН, и обеспечению защиты сотрудников НПЗУ в ходе осуществления таких визитов;
- способствовать укреплению потенциала НПЗУ на основании оценки потребностей.

#### **ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА**

- Офис УВКБ ООН в Италии воспользовался Универсальным периодическим обзором Италии и предложил правительству Италии рекомендации, направленные на создание НПЗУ в Италии. Во время УПО по Италии, который проводился в 2020 году, правительство Италии поддержало рекомендации касательно создания НПЗУ.
- УВКБ ООН поддержало процедуру аккредитации НПЗУ в Нигере.

## IV. Заключение: основные аспекты, которые следует учитывать УВКБ ООН при взаимодействии с НПЗУ

Сотрудничество с НПЗУ может дать много преимуществ и привести к достижению конкретных положительных результатов в сфере защиты лиц, подпадающих под сферу охвата мандата УВКБ ООН. Есть несколько основных аспектов, которые следует принимать во внимание в тех случаях, когда УВКБ ООН планирует взаимодействовать или взаимодействует с этими учреждениями. Как и в случае сотрудничества с другими субъектами, важно помнить о том, что по мере изменения условий, могут меняться и отношения с НПЗУ.

### IV.1 Аспекты, которые следует учитывать до начала взаимодействия с НПЗУ

- Формализованные способы сотрудничества с НПЗУ, например меморандум о взаимопонимании, позволяют эффективно определить рамки взаимодействия УВКБ ООН и НПЗУ<sup>80</sup>.
  - *В этих рамочных документах следует определить конкретные направления деятельности, по которым УВКБ ООН сотрудничает с НПЗУ, задачи каждой стороны, информацию, которой следует обмениваться, принцип и методы работы, лежащие в основе сотрудничества.*
  - *Конфиденциальности информации, которая касается лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, и принципу «не навреди» следует уделять первоочередное внимание.*
  - *Следует обращать внимание на отношения между правительством и НПЗУ.*
  - *Подразделения УВКБ ООН должны связаться со своими соответствующими региональными бюро и Отделом международной защиты, чтобы получить информацию и рекомендации касательно заключения таких меморандумов о взаимопонимании.*
- Можно эффективно выявлять ситуации, слишком деликатные для вмешательства УВКБ ООН, в которых может оказаться полезным мандат НПЗУ.

Укрепление потенциала НПЗУ по вопросам, связанным с вынужденным перемещением и безгражданством, может стать началом сотрудничества с НПЗУ.

<sup>80</sup> УВКБ ООН заключило меморандум о взаимопонимании в целях сотрудничества с НПЗУ в следующих странах: Гватемала, Гондурас, Малайзия, Эквадор. Для ознакомления с примером такого меморандума о взаимопонимании см. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/Protection/DefensoriaPuebloEcuador.pdf>. Все меморандумы о взаимопонимании, заключенные между УВКБ ООН и НПЗУ в странах Северной и Южной Америки, доступны по адресу: [https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9215.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9215.pdf).

## IV.2 Аспекты, которые следует учитывать во время взаимодействия с НПЗУ

- Кроме подписания меморандума о взаимопонимании и других форм соглашений о сотрудничестве, УВКБ ООН и НПЗУ могут также согласовывать рабочие планы с указанием конкретных видов деятельности и обязанностей.
- НПЗУ могут обеспечить более быструю защиту, чем ООН, с точки зрения реагирования на индивидуальные случаи, расследования или участия в качестве третьей стороны в важнейших судебных делах. Государства обязаны предоставить НПЗУ полный и неограниченный доступ к информации, людям и местам в целях поддержания расследований НПЗУ или процедур по индивидуальным жалобам.
- Диалог между УВКБ ООН - НПЗУ - правительством не происходит в одном направлении. Иногда правительства могут прибегать к НПЗУ как к посредникам в отношениях со структурами ООН, в том числе с УВКБ ООН.
- НПЗУ сотрудничают друг с другом на региональном и международном уровне. Этот вид сотрудничества особенно актуален для защиты беженцев и искателей убежища, поскольку в нем принимают участие страны их происхождения, транзита и принимающие страны.
- УВКБ ООН может работать вместе с НПЗУ в целях проведения совместных мониторинговых миссий.
- Регулярные брифинги между УВКБ ООН и НПЗУ могут помочь НПЗУ более эффективно поощрять и защищать права человека лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН.
- Услуги и рекомендации, которые НПЗУ предоставляет лицам, попадающим под сферу компетенции УВКБ ООН, должны быть бесплатными.
- НПЗУ могут сталкиваться с репрессалиями в связи с выполнением своего мандата, и УВКБ ООН следует это осознавать. Следует проявлять должную осмотрительность и продолжать поддерживать НПЗУ, в координации с резидентами-координаторами / страновой группой ООН / гуманитарной страновой группой, в тех случаях, когда репрессалии обусловлены взаимодействием с системой ООН.
- В тех ситуациях, когда УВКБ ООН рассматривает варианты передачи национальным властям вопросов защиты на уровне страны для случаев ВПЛ, НПЗУ могут стать надежными партнерами для продолжения работы по обеспечению защиты<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> UNHCR, Guidance Package for UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement [УВКБ ООН, Пакет рекомендаций касательно работы УВКБ ООН в ситуациях перемещения населения внутри страны], стр. 34, 2019 год, доступ по адресу: <https://www.unhcr.org/5d9cab727>.

---

### IV.3 Оценка и последующие действия в отношении взаимодействия с НПЗУ

- Подразделения УВКБ ООН могут рассмотреть возможность разработки инструмента оценки для осуществления мониторинга взаимодействия с НПЗУ и последующих действий.
- Работа с НПЗУ гарантирует, что деятельность по защите осуществляется даже в отсутствие УВКБ ООН и без его поддержки.
- В состав НПЗУ входят представители разнообразных культурно-социальных слоев и квалифицированные эксперты, что гарантирует качество услуг и рекомендаций, которые они могут предоставить лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН.
- Выводы и рекомендации НПЗУ для национальных органов власти являются общедоступными. УВКБ ООН также может использовать эти ресурсы для своей информационно-разъяснительной работы и усилий по обеспечению защиты.

## Приложение 1: Основные модели НПЗУ и их функции

Модели НПЗУ	Примеры	Основные характеристики
Комиссии по правам человека	Австралийская комиссия по правам человека и равным возможностям  Кенийская национальная комиссия по правам человека	Возглавляется несколькими членами.  Обладает мандатом для предоставления рекомендаций и проведения расследований.  Как правило, деятельность сосредоточена на проведении расследований.  Некоторые обладают полномочиями для исполнения распоряжений и предоставления средств правовой защиты пострадавшим, самостоятельно или через суды.
Институты уполномоченных по правам человека	Аппарат Народного защитника Грузии	Возглавляется одним членом учреждения.  Обладает широким мандатом для проведения расследований.
Учреждения смешанного типа (учреждения, которые совмещают несколько типов мандатов)	Народный защитник в Боливии  Комиссия по правам человека и надлежащему управлению в Танзании	Как правило, возглавляется одним членом учреждения.  Несколько мандатов: права человека + коррупция, ненадлежащее управление, экологические вопросы.
Консультативно-совещательные органы	Национальная консультативная комиссия по правам человека во Франции  Консультативный совет по правам человека в Марокко	Большое количество членов.  Как правило, не обладают полномочиями по проведению расследований.  Предоставляют советы и консультации по широкому кругу вопросов, а также дают

		рекомендации. Проводят исследования в сфере прав человека.
Институты и центры	Датский институт по правам человека	Большое количество членов. Как правило, не занимаются индивидуальными жалобами. Проводят исследования в сфере прав человека.
Несколько учреждений <sup>82</sup>	НПЗУ Финляндии	В состав входят три учреждения, в частности Центр по правам человека, Делегация по правам человека и Парламентский омбудсмен.

<sup>82</sup> Для ознакомления с информацией об особенностях НПЗУ, состоящих из нескольких учреждений, см. публикацию Richard Carver, "One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? - Lessons from the European Experience", 3(1) Journal of Human Rights Practice 2011 [Ричард Карвер, «Одно НПЗУ или несколько? Сколько учреждений нужно, чтобы обеспечить защиту прав человека? - Уроки европейского опыта», издание «Journal of Human Rights Practice» 3(1), 2011 год], доступ по адресу: <https://bit.ly/31CNsEh>.



[unhcr.org](https://unhcr.org)



Для получения дополнительной информации и ответов на запросы обращайтесь по адресу:

**УВКБ ООН**  
P.O. Box 2500  
1211 Geneva 2  
Switzerland