

Руководящие принципы Швейцарии по защите правозащитников



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

Введение



Защита прав человека и содействие их соблюдению, а также укрепление основ правового государства являются одной из целей внешней политики Швейцарии. Этим целям можно достичь только в том случае, если эффективно применяются международно признанные нормы и стандарты по обеспечению прав человека. Правозащитники играют в этом процессе ведущую роль.

Правозащитники активно выступают за всестороннюю защиту и фактическое соблюдение прав и свобод отдельных граждан и целых групп. Они нередко сталкиваются в своей работе с противодействием и запугиванием, становятся жертвами репрессий, а в крайних случаях их жизнь и здоровье подвергаются угрозам. В свете сказанного их защита имеет важное значение.

В «Послании о дальнейшем осуществлении мер по поддержанию мира и обеспечению безопасности человека в 2012-2016 гг.» Швейцария признает существенную роль правозащитников в поощрении и защите прав человека. Каждая из шести основных областей активной деятельности Швейцарии¹, в которых она располагает широко признанными экспертными знаниями, тесно связана с правами человека.

Швейцария уже много лет открыто выступает за улучшение защиты правозащитников и обращается к тем государствам, чьи органы власти или ведомства препятствуют работе правозащитников или угрожают им. Учитывая существующую практику Швейцарии и суммируя ее, Федеральный департамент иностранных дел предлагает Руководящие принципы по защите правозащитников. Данный общий обзор проверенных методов должен способствовать тому, чтобы обеспечить единый подход в обращении с правозащитниками и привлечь внимание всех сотрудников дипломатических представительств Швейцарии к их проблемам и трудностям. В рекомендациях содержится конкретный набор инструментов для поддержки правозащитников, и их следует рассматривать как полезное средство в повседневной работе швейцарских диппредставительств, а также других институтов и организаций.

Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии

Федеральный советник

¹ Речь идет о следующих областях: мир и безопасность; демократия, выборы и разделение властей; оценка прошлого и предотвращение новых актов жестокости; поощрение и защита прав человека; защита гражданского населения в вооруженных конфликтах; миграция и борьба с работорговлей



Содержание

1. Введение	7
1.1 Цель Руководящих принципов по защите правозащитников	7
1.2 Определение «Правозащитников»	8
1.3 Контекст	9
2. Руководящие принципы Швейцарии по защите правозащитников	10
2.1 Сбор информации и подготовка отчетов	11
2.2 Прямой контакт с правозащитниками	12
2.3 Контакт с ответственными ведомствами	13
2.4 Официальные заявления в отдельных случаях	13
2.5 Сотрудничество с международными органами, представителями государств-единомышленников, национальными и международными неправительственными организациями (НПО)	14
2.6 Сотрудничество со СМИ	14
2.7 Присутствие в ООН в Женеве	14
2.8 Репрессии против правозащитников	15
2.9 Визовая политика	15
3. Применение Руководящих принципов	17
3.1 Роль центрального руководства	17
3.2 Мониторинг	17
Приложение	19

Правозащитники - это все те лица, которые по отдельности или совместно с другими выступают за поощрение и защиту прав человека¹.

«Каждый человек имеет право, индивидуально или совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях» Статья 1 Декларации ООН о правозащитниках²

Непосредственное участие правозащитников в реализации международно признанных норм по обеспечению прав человека нередко сопряжено с различными угрозами. Поэтому Швейцария придает большое значение защите правозащитников. Соответственно основная цель данных Руководящих принципов Швейцарии - улучшение их защиты.

1 Каждый индивидуум - это носитель прав человека. Швейцария концентрируется в первую очередь на индивидууме и его правах, признавая при этом свободу объединений и собраний индивидуумов, предусматривающую их право объединяться в группы.

2 Каждый индивидуум - это носитель прав человека. Швейцария концентрируется в первую очередь на индивидууме и его правах, признавая при этом свободу объединений и собраний индивидуумов, предусматривающую их право объединяться в группы.

1. Введение

В свете реализации Декларации ООН о правозащитниках Федеральный департамент иностранных дел поставил перед собой задачу в будущем сотрудничать более тесно и систематично с швейцарскими диппредставительствами и офисами Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству, географическими и политическими подразделениями Федерального департамента иностранных дел и другими швейцарскими ведомствами³, отвечающими за данные вопросы, а также с швейцарскими организациями гражданского общества внутри страны и за рубежом. Для решения этой задачи Федеральный департамент иностранных дел предложил несколько приоритетных направлений работы, включая разработку и принятие данных Руководящих принципов⁴.

Настоящие Руководящие принципы преследуют следующие цели:

- а) привлечь внимание сотрудников диппредставительств, а также центрального руководства к проблемам правозащитников;
- б) выработать единый подход (на двустороннем и многостороннем уровне) для улучшения защиты правозащитников;
- в) обозначить конкретные шаги по оказанию правозащитникам более систематической и эффективной поддержки.

Защита прав человека и основных свобод, их поощ-

рение и эффективная реализация является, прежде всего, обязанностью государства. Из этого проистекает отдельная обязанность защищать также и правозащитников.

Соответственно Швейцария ставит перед собой задачу защищать правозащитников, даже если они действуют за ее пределами.

1.1 Цель Руководящих принципов по защите правозащитников

Швейцария признает за правозащитниками ведущую роль в защите и поощрении прав человека и укреплении верховенства права. Они вносят существенный вклад в реализацию международно признанных норм по обеспечению прав человека – не только гражданских и политических, но также экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, правозащитники в значительной степени способствуют эффективному устранению нарушений прав человека и основных свобод и играют важную роль в реализации прав и разработке новых норм и юридических стандартов. Их участие включает в себя, например:

- борьбу с безнаказанностью,
- обеспечение компенсации жертвам нарушения прав человека (в частности, путем оказания медицинской и юридической поддержки),
- документирование нарушений прав человека и основных свобод

Юридическое обоснование действий правозащитников предусмотрено в двух пактах ООН - об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и о гражданских и политических правах (МПГПП) от 1966

³ Под «центральным руководством» подразумеваются все соответствующие департаменты федеральной администрации в Берне

⁴ К шести целям «Послания о дальнейшем проведении мер по поддержанию мира и обеспечению безопасности человека на 2012-2016 гг.» относится «Вклад в укрепление защиты прав человека с помощью усиленной и вновь разработанной политики в области прав человека, которая в избранных странах сопровождается конкретными проектами на местах»

г., которые ратифицированы Швейцарией и большинством государств, а также в *Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы* от 1998 г.

В своей политике по защите прав человека Швейцария придает особое значение правозащитникам, которые как политически независимые лица играют важную роль в формировании общественного мнения и которые подвержены повышенному риску в связи с их поддержкой особенно уязвимых групп. Несмотря на признанный международным сообществом принцип о том, что личность имеет право выступать за защиту и реализацию прав человека, во многих странах правозащитники не могут беспрепятственно заниматься своей деятельностью и нередко в связи со своей работой они прямо или косвенно подвергаются угрозам. Именно поэтому сейчас так необходимо привлечь внимание к положению правозащитников и улучшить их защиту.

Правозащитники и близкие им лица часто подвергаются воздействию со стороны государственных и негосударственных структур, например, вооруженных групп или частных фирм. Сюда можно отнести запугивание, издевательство, угрозы, препятствование, нападение, необоснованные аресты и наказания. Особенно подвержены такому обращению женщины-правозащитницы, активисты, выступающие за права ЛГБТИ⁵, и борцы за земельные права, а также представители коренных народов.

В первую очередь работе правозащитников препятствуют следующие нарушения/ограничения:

- Ответственность за применение насилия или анонимные угрозы жизни могут нести различные лица и организации. Полиция и органы госбезопасности наиболее часто применяют насилие к

правозащитникам, устраивая необоснованные аресты, незаконные обыски и применяя физическое насилие.

- Государственные органы несут ответственность за принятие законов и административных мер, которые могут запрещать регистрацию правозащитников в качестве признанных неправительственных организаций и объединений.

В настоящее время Швейцария выступает как на многостороннем, так и на двустороннем уровне за эффективную защиту правозащитников. Многие инструменты, указанные в данных Руководящих принципах, выборочно применяются уже сейчас.

Диппредставительства являются важными пунктами, куда могут обратиться преследуемые правозащитники. Настоящий документ может быть удобным сборником опробованных подходов и наилучшей практики, которые в зависимости от ситуации и контекста могут быть полезными в соответствующей стране.

1.2 Определение «Правозащитников»

Правозащитники выступают индивидуально или совместно (в качестве зарегистрированных или незарегистрированных неправительственных организаций) за соблюдение прав человека в рамках своей профессиональной или частной деятельности. Определение термина «Правозащитники» складывается из действий и контекста, поскольку правозащитники часто выступают за защиту прав третьих лиц, а не своих собственных. Чтобы потенциальные новые организации гражданского общества не оказались исключенными, Швейцария всегда отказывалась от перечисления

⁵ ЛГБТИ - лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы

конкретных лиц и организаций⁶. Швейцария принимает данное определение, ориентированное на действия, в своей активной деятельности по защите правозащитников и при этом открыто ссылается на два вышеуказанных пакта ООН (МПЭСКП и МПГПП), а также на Декларацию ООН о правозащитниках. Для правозащитников первостепенное значение имеют следующие области права:

- право на свободное выражение своего мнения (Статья 19 Пакта о гражданских и политических правах)
- право на свободу собраний (Статья 21 Пакта о гражданских и политических правах)
- право на свободу объединений (Статья 22 Пакта о гражданских и политических правах)

Правозащитники признают универсальность, взаимозависимость и неделимость прав человека, независимо от пола, этнической принадлежности, национальности, вероисповедания, сексуальной ориентации или иных признаков. Их участие в реализации, соблюдении и продвижении прав человека происходит без применения насилия.

1.3 Контекст

Генеральная Ассамблея ООН в 1998 г. приняла Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Швейцария активно содействовала принятию данной декларации, которая наряду с пактами ООН (МПЭСКП и МПГПП) по сей день служит системой координат для защиты правозащитников.

⁶ Хина Джилани (в прошлом Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников) так описала правозащитников: «Правозащитники в первую очередь отличаются тем, что они делают, и этот термин можно лучше всего объяснить, описав их действия и некоторые обстоятельства, в которых они работают.» <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.

По инициативе Норвегии и при поддержке многочисленных государств-единомышленников, среди которых была Швейцария, в 2000 г. был учрежден мандат Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников. Первым обладателем мандата была Хина Джилани из Пакистана (2000-2008 гг.), с 2008 г. ее преемницей стала Маргарет Секаггия из Уганды. Также в защиту правозащитников вносят значительный вклад региональные механизмы, такие, как например, Организация американских государств (ОАГ), Африканский союз (АС), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы (СЕ).

На основе принципов Декларации ООН о правозащитниках и Комментария к декларации⁷ Европейский Союз в 2004 г. принял руководящие принципы по защите правозащитников⁸. Норвегия в 2005 г. выступила с собственными руководящими принципами⁹.

Руководящие принципы Швейцарии по защите правозащитников будут отличаться от существующих руководящих принципов тем, что:

- в них будет отражен конкретный опыт, который получили диппредставительства Швейцарии и швейцарские неправительственные организации за рубежом в отношении правозащитников и
- они будут учитывать дальнейшее развитие дискуссии о правозащитниках с 2005 г.

⁷ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersjuly2011.pdf>.

⁸ «Обеспечение защиты - руководящие принципы Европейского Союза по правозащитникам»: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re01.en08.pdf>. С этого момента посольства государств ЕС установили контактные пункты для правозащитников.

⁹ «Усилия Норвегии по поддержке правозащитников»: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf>.

2. Руководящие принципы Швейцарии по защите правозащитников

Настоящие Руководящие принципы по защите правозащитников адресованы в первую очередь швейцарским диппредставительствам, которые являются важными партнерами для диалога с правозащитниками. Руководящие принципы сформулированы как минимальные стандарты, а способы действия могут применяться и разрабатываться индивидуально. Если диппредставительство выступает в защиту преследуемого правозащитника, важно, чтобы эта защита была основана на его явно выраженном желании и по договоренности с ним, его семьей или кем-то из ближайшего окружения. В зависимости от ситуации и политической обстановки целесообразны различные способы действия.

Государство является центральным правовым субъектом международного публичного права. Международно-правовые обязательства проистекают из международно-правовых договоров (например, таких, как пакты ООН (МПЭСКП и МПГПП), из международного обычного права, а также из обязательного международного публичного права (*ius cogens* (императивное право); например, запрет на применение пыток). На этом основана обязанность государства уважать и защищать права человека.

Чтобы улучшить механизмы защиты правозащитников, первостепенное значение имеет обязанность заботиться также о негосударственных институтах¹⁰. Если руководство предприятием осуществляется безответственно, то частные экономические интересы могут оказывать негативное воздействие на права человека, особенно экономические и социальные права.

В интересах Швейцарии, как государства, активно выступающего за соблюдение прав человека, действовать согласованно. Вид и характер действий по защите правозащитников варьируется в зависимости от ситуации на местах¹¹. Форма и содержание действий должны соотноситься с текущей ситуацией. В целом следует обратить внимание швейцарских диппредставительств на следующие пункты (а) и призвать их к стремлению достичь следующие цели (б):

- а) Повышение информированности. Желательно, чтобы швейцарские диппредставительства:
 - признавали работу правозащитников и выступали в их защиту;
 - поддерживали женщин-правозащитниц и всех лиц, которые активно выступают за права женщин и всех наиболее уязвимых групп, таких, как этнические меньшинства, местные народности, мигранты, активисты по борьбе за права ЛГБТИ, а также активисты по борьбе за право на землю;
 - призывали к тому, чтобы все международно-правовые постановления, направленные на защиту правозащитников, выполнялись в действительности.
- б) Диппредставительства могут требовать, чтобы местные представители власти:
 - как можно быстрее подписывали соответствующие международные соглашения, которые еще не были ратифицированы, приводили национальное законодательство в соответствие с международными обязательствами, не препятствовали работе правозащитников и не криминализировали ее (например, путем ужесточения законодательства в отношении СМИ или безопасности);

10 В последнее время Швейцария присоединилась к различным инициативам, направленным на улучшение соблюдения стандартов по правам человека международными предприятиями, в частности к *Международному кодексу поведения частных охранных компаний* (<http://www.icos-ppr.org>) и *Добровольным принципам безопасности и прав человека*, (http://www.voluntaryprinciples.org/files/voluntary_principles_english.pdf)

11 Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству, ШУРС, в связи с этим упоминает, например *Программу управления с учетом возможных последствий конфликта* (CSPM):

- поддерживали реализацию Декларации ООН о правозащитниках на национальном уровне;
- разрабатывали и строго соблюдали государственные программы по защите правозащитников;
- способствовали тому, чтобы случаи клеветы на правозащитников, а также угрозы и нападения на них расследовались и преследовались по закону;
- создавали специальные программы защиты правозащитников и включали в них тех правозащитников, которые находятся под угрозой и остро нуждаются в защите;
- следили за специальным обучением сил безопасности, особенно полиции и армии, в области прав человека;
- приглашали специального докладчика ООН по правозащитникам, а также уполномоченных по региональным программам посетить их страну и содействовали выполнению их рекомендаций;
- следили за тем, чтобы во время вооруженных конфликтов строго соблюдались нормы международного гуманитарного права;
- сотрудничали с действующим местным институтом по защите прав человека в вопросах поощрения и защиты правозащитников;
- поддерживали местное гражданское общество и открыто осуждали конкретные случаи угроз в адрес правозащитников;
- последовательно вовлекали гражданское общество в значимый процесс поиска решений;
- искали способы диалога с правозащитниками, в том числе в виде имеющих определённый порядок, регулярных консультаций (например, при подготовке докладов в рамках *Универсального периодического обзора ООН*);

2.1 Сбор информации и подготовка отчетов

Правозащитники играют ведущую роль в документировании нарушений прав человека. Диппредставительствам, со своей стороны, надлежит поддерживать правозащитников в их роли наблюдателей и следить

за тем, чтобы законодательство не менялось в ущерб правозащитникам.

В задачи каждого диппредставительства входит знакомство с действующими на местах международными и местными организациями, активными представителями гражданского общества. Чтобы оказать публичную поддержку правозащитникам, последним не обязательно напрямую быть связанными со Швейцарией. Участие правозащитника независимо от его национальной принадлежности является достаточным основанием для признания его правомочности.

Регулярный обмен информацией с другими участниками на местах и передача отчетов центральному руководству в Берне являются существенными условиями для конкретной поддержки правозащитников. Временной фактор может играть главную роль. Однако при общении с правозащитниками зачастую бывает нелегко быстро оценить опасность ситуации и располагать достоверной информацией. Для этого полезно иметь широкую и гибкую сеть достоверных источников информации.

Положение правозащитников должно отражаться в ежегодном отчете о правах человека, подготовленном диппредставительством. В случае острой угрозы необходима подача специального отчета (*ad-hoc*). В рамках Федерального департамента иностранных дел эти отчеты должны направляться одновременно в Отдел человеческой безопасности (Секция политики по правам человека), в соответствующее территориальное подразделение Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству и территориальные отделы Политической Дирекции. Разумеется, диппредставительства вправе давать конкретные советы по дальнейшему порядку действий (например, в отношении демаршей или сообщений для прессы).

Полезными для сбора информации могут быть следующие организации и источники:

- национальные и региональные институты ООН на местах, в частности представительство Управле-

ния верховного комиссара ООН по правам человека и учреждения региональных организаций, таких как ОАГ, АС, ОБСЕ и СЕ;

- Доклады ООН, в первую очередь доклады Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников и доклады региональных институтов по защите прав человека, а также доклады других специальных докладчиков¹²;
- Доклады в договорные органы ООН и другие международные или региональные органы надзора, доклады в рамках универсального периодического обзора ООН;
- национальные и международные неправительственные организации (в частности местные правозащитники, швейцарские неправительственные организации и находящиеся в Швейцарии международные неправительственные организации, которые могут служить надежными источниками информации);
- дипломатические представительства государств-единомышленников на местах;
- национальные учреждения по защите прав человека;
- сообщения в СМИ, которым можно доверять и которые могут быть проверены.

2.2 Прямой контакт с правозащитниками

Прямой контакт с зарубежными представительствами часто может быть важным инструментом защиты правозащитников. Международное внимание и открытая поддержка обеспечивает легитимность работы правозащитников и способствует их эффективной защите. Но установление контакта всегда должно учитывать местную ситуацию, и представители международного сообщества должны, когда это возможно, заранее договариваться между собой.

Далее возможны следующие действия:

- **Приглашение правозащитников в швейцарское представительство;** Приглашение правозащитников на общественные мероприятия представительства (например, государственный праздник 1 августа, День прав человека 10 декабря или Международный женский день 8 марта) может облегчить неформальное общение между представительством и правозащитниками и помочь построить и поддерживать сеть связей.
- **Посещение правозащитников в сельской местности;** Правозащитники в сельской местности и за пределами крупных городов также нуждаются в международной поддержке. Такие визиты (например, совместные визиты в рамках проекта несколькими дипломатическими представительствами) могут оказать существенную моральную поддержку и улучшить защиту правозащитников.
- **Временное убежище в посольстве;** В особо опасных случаях, которые однако следует рассматривать как исключение, представительство может обеспечить правозащитнику временное убежище в здании посольства.
- **Возвращение/ въезд на родину;** Если существует опасность, что по возвращении на родину у правозащитника могут возникнуть трудности, представительство в этом случае может встретить правозащитника в аэропорту (см. Главу 2.8).
- **Передача информации;** Конфиденциальная информация может в исключительных случаях и по договоренности с правозащитником и/или его семьей передаваться по дипломатическим каналам связи (например, конфиденциальное сообщение в Управление верховного комиссара ООН по правам человека).
- **Наблюдение за судебным процессом при возбуждении дела против правозащитника;** Международное присутствие будет гарантировать справедливое рассмотрение дела и выявлять

¹² Список Специальных процедур: http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/themes.htm.org/files/voluntary_principles_english.pdf.

нарушения в делопроизводстве, а также нарушения международных норм по правам человека. В зависимости от ситуации посольство может передать конкретное дело на рассмотрение юриста специализированной неправительственной организации.

- **Посещение в местах заключения:** Такие посещения могут быть знаком для заключенного, что о нем не забыли. Кроме того, они позволяют проверить соблюдение минимальных стандартов содержания заключенного. Конечно, такие посещения возможны только после тщательного изучения соответствующего случая. Более того, представительства могут открыто делать заявления о неправомерных арестах.
- **Участие в семинарах и заседаниях;** Присутствие дипломатических представительств на семинарах, заседаниях или пресс-конференциях, организованных правозащитниками, может выражать солидарность с правозащитниками.
- **Меры по защите психологического и социального здоровья правозащитников;** Дополнительное обучение и сопровождение со стороны психологов и специалистов по социальной работе помогают правозащитникам справляться с опасностью эмоционального выгорания и вторичного травмирования и могут лучше защитить их психическое и физическое здоровье.
- **Если в стране нет швейцарского представительства,** нужно достичь договоренности с государствами-единомышленниками (например, странами ЕС, Норвегией), международными организациями или неправительственными организациями и поддерживать усилия партнеров-союзников по защите правозащитников.

2.3 Контакт с ответственными ведомствами

Ситуация с правозащитниками может рассматриваться при прямом контакте с ответственными ведомствами и посредством дипломатических демаршей.

Последние могут быть сделаны как по отдельным случаям, так и в общем.

- а) **Официальные и неофициальные разговоры;** Они могут происходить в рамках регулярных политических консультаций, официальных двусторонних визитов или в ходе формального и неформального контакта с ответственными ведомствами на местах.
- б) **Демарши и вмешательство;** Эти виды коммуникации (предпринятые независимо или скоординированные с другими посольствами) обращены непосредственно к правительству. С их помощью можно получать или передавать устную или письменную информацию и предлагать проведение переговоров. Они могут быть в виде дипломатических нот, памятных записок, неофициальных рабочих документов или бесед.

2.4 Официальные заявления в отдельных случаях

Швейцария может вмешиваться, выступая в пользу правозащитников, если для этого имеется достаточно достоверная информация. Причиной могут послужить, с одной стороны, систематические и грубые нарушения прав человека, как в случае повторяющихся угроз, с другой стороны, атмосфера подавления, когда ограничиваются основные свободы и налицо конкретное запугивание. При этом нужно учитывать, что обращение по поводу отдельного правозащитника часто может влиять на поведение многих правозащитников или целых организаций.

Характер и содержание заявлений со стороны диппредставительства должны быть основаны на международных соглашениях о правах человека (в частности пактах ООН МПЭСКП и МПГПП) и декларации ООН о правозащитниках и ссылаться на наиболее частые нарушения прав человека в отношении правозащитников.

Такое заявление в частности возможно тогда, когда затронуты следующие области:

- ограничение права на свободное выражение своего мнения,
- ограничение права на свободу объединений и собраний,
- пытки и иное жестокое, бесчеловечное и унижающее человеческое достоинство обращение или наказание,
- произвольные аресты,
- несправедливые судебные процессы,
- внесудебные казни,
- насильственные исчезновения,
- угрозы убийством и иное запугивание.

2.5 Сотрудничество с международными органами, представителями государств-единомышленников, национальными и международными неправительственными организациями (НПО)

Согласованные действия с международными органами, представителями государств-единомышленников как на местах, так и в многосторонних органах, и с национальными и международными неправительственными организациями может дополнительно усилить воздействие дипломатического вмешательства. При этом следует учитывать следующие аспекты:

- регулярный обмен с местными институтами ООН и МККК (Международным Комитетом Красного Креста);
- постоянный контакт с представителями государств-единомышленников, а также международными неправительственными организациями, например, чтобы выступать с совместными заявлениями или проводить выездные визиты на местах или наблюдать за судебными процессами;
- Швейцарское представительство на месте может пригласить международные органы, которые находятся в стране по приглашению с визитом, принять участие в круглом столе, чтобы совместно с представителями гражданского общества обсу-

дить ситуацию с правозащитниками в стране, где проходит визит.

2.6 Сотрудничество со СМИ

Как правило, Швейцария выступает с публичным осуждением нарушений прав человека только в особенно серьезных случаях, таких, как например, существенное и несоразмерное ограничение свободы выражения мнения, принятие ограничительных законов, произвольные убийства, незаконные меры или политически мотивированные аресты. При этом в каждом отдельном случае следует оценивать, не создаст ли публичное высказывание дополнительных трудностей для правозащитника или его близким. При согласовании с центральным руководством возможны следующие действия:

- **Сообщения для прессы:** После согласования с центральным руководством диппредставительство может опубликовать сообщения для прессы. Окончательное решение о публикации принимает отдел информации Федерального департамента иностранных дел после согласования с ответственными службами и главой департамента.
- **Интервью в местных газетах:** По поводам, связанным с правами человека, например, при двусторонних консультациях по правам человека или во время визита специального докладчика ООН, возможны публичные заявления. В этом случае решение также принимает отдел информации Федерального департамента иностранных дел в ходе согласования с ответственными службами.

2.7 Присутствие в ООН в Женеве

В целом Швейцария поддерживает активное участие организаций гражданского общества в деятельности ООН в Женеве¹³.

¹³ Например, на заседаниях Совета по правам человека ООН, в Универсальном периодическом обзоре, а также при составлении докладов по странам договорными органами ООН.

Еще во время переговоров о создании Совета ООН по правам человека в число приоритетов Швейцарии входило участие неправительственных организаций в связи с разработкой состава участников данного органа. Положение Женевы как центра международной политики по правам человека требует особой политической, логистической и финансовой вовлеченности Швейцарии в усилиях по обеспечению участия местных правозащитников в соответствующих заседаниях ООН.

Решение о выдаче визы зависит главным образом от Федерального миграционного ведомства Федерального департамента юстиции и полиции Швейцарии¹⁴. Решение о выдаче так называемой визы с ограниченным территориальным действием¹⁵ для участия в мероприятиях ООН в Женеве принимает Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии, а именно Миссия в Женеве после согласования с центральным руководством Федерального департамента иностранных дел в Берне.

2.8 Репрессии против правозащитников

Правозащитники, сотрудничающие с учреждениями ООН или другими международными организациями, привлекают к себе повышенное внимание, и в связи с этим могут подвергаться повышенным рискам. При этом для ООН очень важна информация от право-

защитников из первых рук. ООН в высшей степени обеспокоена репрессиями против правозащитников и ранее неоднократно призывала к тому, чтобы государства прекратили какие бы то ни было насильственные действия в отношении правозащитников. В рамках Совета ООН по правам человека эта тема многократно стояла на повестке дня, и были приняты различные резолюции о репрессиях.

В свете вышесказанного правозащитники особенно нуждаются в защите. Дипломатическое сообщество должно быть особенно бдительным, например, после выступления правозащитника в Совете ООН по правам человека и его возвращения к себе на родину, или после отъезда специального докладчика ООН. В связи с этим рекомендуется, чтобы правозащитники, которые могут опасаться репрессий, заранее связывались с соответствующим посольством у себя на родине, чтобы последнее в случае необходимости было готово быстро отреагировать.

2.9 Визовая политика

Задача состоит в том, чтобы как можно лучше защитить правозащитников на местах, чтобы они могли заниматься своей работой, не испытывая страха и не подвергаясь запугиванию и угрозам. В некоторых случаях такая защита не может быть в достаточной мере обеспечена правозащитнику в его собственной стране. Если есть непосредственная угроза жизни и здоровью правозащитника, необходимо найти быстрое и несложное решение. В качестве ultima ratio (крайней меры) возможно временное пребывание за границей.

Бывает, что правозащитники, подающие запрос на визу, просят о длительном пребывании в Швейцарии, чтобы некоторое время находиться в безопасном месте. Поскольку непосредственная угроза обычно оценивается как временная, лица, активно выступающие за улучшение ситуации с правами человека у себя на родине, вряд ли заинтересованы в подаче прошения о предоставлении им политического убе-

¹⁴ www.bfm.admin.ch.

¹⁵ «В чрезвычайных и исключительных случаях, в частности в рамках международных обязательств Швейцарии или в случае публичного вмешательства Швейцарии, представительство может в соответствии с правилами Шенгена выдать визу с ограниченным территориальным действием (ВТЛ). В данном случае речь идет о разрешении в виде исключения. Виза с ограниченным территориальным действием разрешает пребывание на территории Швейцарии и исключает пребывание на территории другого государства шенгенской зоны. При этом лицо, въезжающее на территорию Швейцарии по визе с ограниченным территориальным действием, должно без транзита выехать напрямую в Швейцарию и также выехать.» <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/un/unge/gepri/manvis/manvi2.html>.

жища. Швейцария по возможности высказывается за региональное решение и помогает - при поддержке региональной или международной сети правозащитников - лицу, подавшему заявление на визу, временно выехать в другой город или ближайшее иностранное государство.

Обычные запросы о предоставлении визы согласно правилам Шенгенского соглашения и прошения о предоставлении убежища должны рассматриваться в соответствии с директивами Федерального миграционного ведомства. При этом Швейцария может принимать к рассмотрению запросы о предоставлении визы, которые относятся исключительно к Швейцарии. Речь идет о визе с ограниченным территориальным действием.

Диппредставительства на местах могут помочь правозащитникам, подавшим запрос о предоставлении визы, следующим образом:

- Следует обратить внимание правозащитников, подавших запрос, на то, что процесс выдачи визы занимает много времени и поэтому такой запрос нужно подавать заранее. В любом случае необходимо выполнить все формальные предписания.
- Диппредставительство всегда может обратиться к центральному руководству Федерального департамента иностранных дел в Берне или в Миссию в Женеве, если возникают вопросы относительно легитимности запроса о визе. В свою очередь они могут дать рекомендации Федеральному миграционному ведомству и подтвердить достоверность лица или организации, подающих запрос.
- В случаях, когда правозащитникам угрожает явная опасность, следует указать на возможность решения на региональном уровне. Если временное пребывание в ближайшем регионе невозможно, необходимо рассмотреть возможность выезда в одну из стран, находящихся в другом географическом регионе.
- Если после тщательной проверки такого конкретного случая окажется, что выезд целесообразен,

то Швейцария выступает за гибкое применение швейцарской визовой политики.

Временный выезд связан с логистическими и эмоциональными затруднениями. Помимо этого, реинтеграция на родине после длительного пребывания за рубежом сопряжена с дополнительными трудностями. Политическая ситуация, возможно, вряд ли улучшится, а любое внимание СМИ к возвратившемуся правозащитнику может создать новые сложности.

3. Применение Руководящих принципов

Руководящие принципы Швейцарии по защите правозащитников следует регулярно перерабатывать и изменять в свете новых обстоятельств. Тем самым будет гарантирована актуальность Руководящих принципов и незамедлительное отражение в них актуального опыта.

3.1 Роль центрального руководства

Необходимо проинформировать правозащитников о существовании Руководящих принципов Швейцарии по защите правозащитников, а также перевести их на разные языки. Как компетентные административные органы в центральном руководстве, так и дипломатические представительства должны публично принять данные Руководящие принципы.

Руководящие принципы являются конкретным руководством к действию для диппредставительств при их общении с правозащитниками. Компетентные административные органы в центральном руководстве и диппредставительства на основании рекомендаций могут выполнять различные обязанности:

- В качестве ответственного органа центральное руководство Федерального департамента иностранных дел готово организовать и провести специальное обучение для сотрудников посольств, которые особенно тесно связаны с правозащитниками (в частности *Советники по человеческой безопасности*). Эти специально подготовленные сотрудники могут затем выступать в качестве *координаторов* и инструкторов и передавать свои знания коллегам.
- По желанию координаторам может быть предоставлена дополнительная презентация в Powerpoint о Руководящих принципах.
- Проблематика правозащитников должна быть включена в базовую подготовку при обучении дипломатов. Перед выездом за рубеж сотрудники посольства

должны проходить соответствующий инструктаж.

- Для адекватной реализации рекомендаций необходимы достаточные финансовые и человеческие ресурсы. Следует обратить внимание, что особенно во время посещения правозащитников в сельской местности можно пробудить ожидания. В связи с этим предлагается использовать часть микрокредитов, которые предоставляются диппредставительствам. Центральное руководство Федерального департамента иностранных дел Швейцарии также готово рассмотреть вопрос о конкретных проектах в этой области.
- Диппредставительства должны выработать рефлекс оценить опасность ситуации в конкретном случае, и предпринять необходимые шаги. Центральное руководство готово к плотному сопровождению таких шагов.

3.2 Мониторинг

В Федеральном департаменте иностранных дел Швейцарии действует отдел человеческой безопасности, куда могут обращаться правозащитники. Чтобы можно было ознакомиться с деятельностью диппредставительств, отдел человеческой безопасности нуждается в регулярных отчетах:

- Положение правозащитников должно отражаться в ежегодном отчете о ситуации с правами человека;
- Диппредставительства обязаны оперативно информировать центральное руководство об особенно серьезных случаях нарушения прав правозащитников.

Центральное руководство следит за тем, чтобы информация по правозащитникам, подготовленная диппредставительствами, получала достаточное внимание и передавалась далее ответственным лицам. Все дальнейшие меры оцениваются при обсуждении с отдельными представительствами.



Приложение

Соответствующие ссылки

humanrights.ch; <http://www.humanrights.ch>

Действующие Руководящие принципы по защите правозащитников

«Обеспечение защиты - рекомендации Европейского Союза по правозащитникам»:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re01.en08.pdf>

«Усилия Норвегии по поддержке правозащитников»:

<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf>

Соответствующие международные нормы по правам человека:

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ICCPR)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ICESCR)

<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1984 (CAT)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 2002 (OPCAT)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1979 (CEDAW)

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

Комментарий к Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersjuly2011.pdf>

Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

Региональные механизмы по защите правозащитников

ОАГ: Докладчик по правам правозащитников - Хосе де Хесус Ороско

Эрнандес: <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/mandate/composition.asp>

АК: Африканская комиссия по правам человека и народов - специальный докладчик по правозащитникам:

<http://www.achpr.org/mechanisms/human-rights-defenders/>

ОБСЕ/БДИПЧ: Координатор по правозащитникам и национальные институты по правам человека:

<http://www.osce.org/odihr/103584>. Отчет: *Правозащитники в регионе ОБСЕ: Трудности и передовой опыт*:

<http://www.osce.org/odihr/29714>

Совет Европы: http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/HRD/default_en.asp

Список сокращений

ОЧБ	Отдел человеческой безопасности
АС	Африканский Союз
ФМВ	Федеральное миграционное ведомство
ШУРС	Швейцарское Управление по развитию и сотрудничеству
ФДИД	Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии
ФДЮП	Федеральный департамент юстиции и полиции Швейцарии
СЕ	Совет Европы
ПЗ	правозащитник
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
ЛГБТ	лесбиянки, геи, бисексуалы и транссексуалы
НПО	неправительственные организации
ОАГ	Организация Американских Государств
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
УПО	Универсальный периодический обзор
ВТЛ	Виза с ограниченным территориальным действием



Выходные данные

Издатель:

Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии

Политическая дирекция ПД

3003 Берн

www.eda.admin.ch

Оформление:

Визуальная коммуникация Федерального департамента иностранных дел, Берн

Иллюстрации

С выставки «Лица правозащитников и добывающая промышленность», © 2013,

Даниэль Швайцер

Заказ:

Информация Федерального департамента иностранных дел

Тел. +41 (0)31 322 31 53

Эл. почта: publikationen@eda.admin.ch

Контактные данные:

Отдел безопасности

+41 (0)31 322 30 50

Эл. почта: pd-ams@eda.admin.ch

Данное издание доступно на французском, итальянском и английском языках.

Берн, 2013

