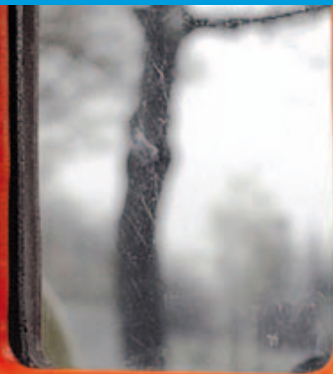


КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

ОБЩ КОМЕНТАР № 2 (2002)

Ролята на независимите национални институции по правата на човека в утвърждаването и закрилата на правата на детето



КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Тридесет и втора сесия

Женева, 13 – 31 януари 2003 г.



**КОНВЕНЦИЯ
ЗА ПРАВАТА
НА ДЕТЕТО**

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2002/2
15 ноември 2002 г.

Оригинал: АНГЛИЙСКИ

КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Тридесет и втора сесия

Женева, 13-31 януари 2003 г.

ОБЩ КОМЕНТАР № 2 (2002)

**Ролята на независимите национални институции
по правата на човека в утвърждаването и
закрилата на правата на детето**

(неофициален превод)

На 20 ноември 2014 г. се отбелязват 25 години от приемането на Конвенцията на ООН за правата на детето - първият юридически обвързващ международен документ, който утвърждава човешките права на всички деца. По този повод представяме на български език Общите коментари на Комитета по правата на детето, които разясняват Конвенцията, и се надяваме да улесним и подпомогнем нейното прилагане в България.

Детски фонд на Организацията на Обединените Нации (УНИЦЕФ)
бул. „Ал. Дондуков“ № 87, ет. 2, София 1504

За повече информация моля посетете нашият сайт: www.unicef.bg

Снимка на корицата: © УНИЦЕФ България/Панайот Панайотов/2014

СЪДЪРЖАНИЕ

Ролята на независимите национални институции по правата на човека в утвърждаването и закрилата на правата на детето	5
Задачи и правомощия	7
Процес на учредяване.....	8
Ресурси.....	8
Плуралистично представителство	9
Осигуряване на средства за защита при нарушения на правата на децата.....	9
Достъпност и участие	10
Препоръчани дейности	11
Докладване пред Комитета по правата на детето и сътрудничество между НИПЧ и агенциите и механизмите на ООН по правата на човека.....	14
НИПЧ и държавите – страни по Конвенцията	15
Регионално и международно сътрудничество	15
Бележки	16

Ролята на независимите национални институции по правата на човека в утвърждаването и закрилата на правата на детето

1. Член 4 от Конвенцията за правата на детето задължава държавите – страни по Конвенцията да „предприемат всички необходими законодателни, административни и други мерки за осъществяване на правата, признати в тази Конвенция“. Независимите национални институции по правата на човека (НИПЧ) са важен механизъм за насърчаване и гарантиране изпълнението на Конвенцията, а Комитетът по правата на детето смята, че учредяването на такива органи попада в обсега на ангажимента, поет с ратификацията на Конвенцията от държавите – страни по нея да осигурят изпълнението ѝ и да способстват за всемирната реализация на правата на децата. В тази връзка Комитетът приветства учредяването на НИПЧ, служби на омбудсмани/комисари по въпросите на децата и подобни независими органи за утвърждаване и наблюдение на изпълнението на Конвенцията в редица държави – страни по Конвенцията.

2. Комитетът приема настоящия общ коментар, за да насърчи държавите – страни по Конвенцията да учредят независима институция за утвърждаване и наблюдение на изпълнението на Конвенцията и да ги подкрепя в тази връзка, като очертае основните елементи на тези институции и дейностите, които същите следва да извършват. Там, където тези институции са вече учредени, Комитетът призовава държавите да преразгледат положението и ефективността си в процеса на утвърждаване и закрила на правата на децата, прогласени в Конвенцията за правата на детето и в други релевантни международни инструменти.

3. Виенската декларация и програма за действие, приета на проведената през 1993 г. Световна конференция по правата на човека, потвърждава „... важната и градивна роля, която играят националните институции за утвърждаване и защита на правата на човека“ и насърчава „... учредяването и укрепването на национални институции“. Генералната асамблея и

GE.02-45736 (E) 061202

Комисията по правата на човека нееднократно са призовавали за учредяването на национални институции по правата на човека, подчертавайки важната роля, която играят НИПЧ в утвърждаването и защитата на правата на човека и повишаването на обществената осведоменост относно тези права. В общите си насоки за периодичните доклади Комитетът поставя изискването държавите – страни по Конвенцията да предоставят информация относно „всеки независим орган, учреден с оглед утвърждаване и защита на правата на детето ...“, т.е. той систематично обръща внимание на този въпрос в диалога си с държавите – страни по Конвенцията.

4. НИПЧ следва да се учредяват при спазване на принципите за статута на националните институции за защита и насърчаване на правата на човека („Парижките принципи“), представени от Комисията по правата на човека през 1992 г. и приети от Генералната асамблея през 1993 г.¹ Тези минимални стандарти дават насоки за учредяването, компетентността, отговорностите, състава, включително плурализма, независимостта, методи на дейност и квазисъдебните дейности на тези национални органи.

5. Макар че както възрастните, така и децата имат потребност от независими НИПЧ, които да закрилят техните човешки права, са налице допълнителни причини за отделяне на специално внимание на правата на човека при децата. Тези причини включват следните обстоятелства: намиращи се в процес на развитие, децата са особено уязвими на нарушения на правата на човека; мненията на децата все още рядко се вземат под внимание; повечето деца нямат право на глас и не могат да играят значима роля в политическия процес, определящ третирането на правата на човека от страна на правителствата; децата срещат съществени проблеми да се ползват от съдебната система за закрила на правата им и за търсене на правни средства за защита при нарушения на правата им; достъпът на децата до организации, които могат да защитават правата им, в общия случай е ограничен.

6. Във все повече държави – страни по Конвенцията, са учредени независими институции по правата на човека за деца и служби на омбудсмани или комисари по правата на децата. Там, където сред-

ствата са ограничени, трябва внимателно да се гарантира най-ефективното оползотворяване на наличните ресурси за утвърждаване и защита на човешките права на всички, включително на децата, и в този контекст вероятно най-добрият подход е развитието на единна НИПЧ с широка компетентност, която отделя специално внимание на децата. Единната НИПЧ с широка компетентност следва да включва в структурата си или идентифицируем комисар, отговорен конкретно за правата на децата, или конкретен отдел или подразделение, отговарящо за тези права.

7. Комитетът е на мнение, че всяка държава има потребност от независима институция по правата на човека, отговаряща за утвърждаване и защита правата на децата. Основното, от което се интересува Комитетът, е тази институция, независимо под каква форма е, да може независимо и ефективно да наблюдава, утвърждава и защитава правата на децата. Изключително важно е утвърждаването и защитата на правата на децата да бъдат интегрирани във всички дейности, а всички съществуващи в конкретната страна институции по правата на човека тясно да си сътрудничат за тази цел.

ЗАДАЧИ И ПРАВОМОЩИЯ

8. НИПЧ следва по възможност да бъдат конституционно установени и задачите им трябва най-малко да бъдат законодателно възложени. Комитетът смята, че задачите им следва да включват възможно най-широк спектър отговорности за утвърждаване и защита правата на човека, изпълнение на Конвенцията за правата на детето, факултативните протоколи към нея и на други относими международни инструменти в областта на правата на човека, така че ефективно да бъдат обезпечени човешките права на децата и по-специално техните граждански, политически, икономически, социални и културни права. Законодателството следва да включва разпоредби, уреждащи конкретни функции, правомощия и задължения по отношение на децата във връзка с Конвенцията за правата на детето и факултативните протоколи към нея. Ако НИПЧ е учредена преди приемането на Конвенцията или без изрично да ѝ е възложено изпълнение на същата, следва да се предприемат необходимите мерки, включително

приемане на ново или изменение на действащото законодателство, за да се гарантира съответствието на задачите на тази институция с принципите и разпоредбите на Конвенцията.

9. На НИПЧ следва да бъдат предоставени правомощията, необходими, за да могат ефективно да изпълняват задачите си, включително правомощието да изслушват всяко лице и да получават всякакви сведения и документи, необходими за преценка на случаите в кръга на компетентността им. Тези правомощия следва да включват утвърждаване и защита правата на всички деца под юрисдикцията на съответната държава – страна по Конвенцията по отношение не само на държавата, но и на всички имащи отношение публични и частни субекти.

ПРОЦЕС НА УЧРЕДЯВАНЕ

10. Процесът на учредяване на НИПЧ следва да бъде консултативен, приобщаващ и прозрачен, инициран и подкрепян на най-висшите държавни равнища и да включва всички съответни елементи на държавата, законодателната власт и гражданското общество. За да се гарантира независимостта и ефективното функциониране на НИПЧ, те трябва да разполагат с подходяща инфраструктура, финансиране (включително конкретно за правата на децата в рамките на институциите с широка компетентност), персонал, помещения и свобода от формите на финансов контрол, които биха могли да засегнат тяхната независимост.

РЕСУРСИ

11. Макар Комитетът да отчита, че това е много деликатна тема и че държавите – страни по Конвенцията работят с различни по обем икономически ресурси, той е убеден, че те са длъжни да предвидят финансови средства в разумен размер за функционирането на националните институции по правата на човека в контекста на член 4 от Конвенцията. Задачите и правомощията на националните институции биха могли да се окажат безсмислени или упражняването на тези

правомощия – ограничено, ако те не разполагат със средствата, за да действат ефективно или да упражняват правомощията си.

ПЛУРАЛИСТИЧНО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

12. НИПЧ следва да гарантират, че съставът им включва плуралистично представителство на различните елементи на гражданското общество, участващи в утвърждаването и защитата правата на човека. Те следва да се стремят да приобщават, наред с други: неправителствените организации (НПО), ангажирани с правата на човека, борбата с дискриминацията и правата на децата, включително организации, ръководени от деца и младежи; профсъюзи; социални и професионални организации (на лекари, юристи, журналисти, учени и пр.); висши учебни заведения и експерти, включително експерти по правата на децата. Държавното управление следва да взема участие само в консултативно качество. НИПЧ следва да имат подходящи, прозрачни процедури по назначаване, включително открит, основан се на съревнование процес на подбор.

ОСИГУРЯВАНЕ НА СРЕДСТВА ЗА ЗАЩИТА ПРИ НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА

13. НИПЧ трябва да имат правомощието да разглеждат индивидуални жалби и петиции и да провеждат разследвания, включително при сезиране от името на деца или директно от самите деца. За да могат ефективно да провеждат такива разследвания, те трябва да имат правомощията да призовават и разпитват свидетели и да разполагат с достъп до съответните документални доказателства и до местата за задържане под стража. Те имат и задължението да се стремят да осигурят ефективни правни средства за защита на децата – независими консултации, застъпничество и [помощ] при процедури по жалби – при всякакви нарушения на правата им. Когато е подходящо, НИПЧ следва да предприемат действия за посредничество и помиряване при жалби.

14. НИПЧ следва да имат правомощие да оказват подкрепа на деца при завеждане на съдебни дела, включително правомощието: а) да завеждат дела по проблеми на деца от името на НИПЧ и б) да встъпват като страна по съдебни дела с цел информирание на съда за проблемите във връзка с правата на човека, имащи отношение към делото.

ДОСТЪПНОСТ И УЧАСТИЕ

15. Всички деца следва да имат географски и физически достъп до НИПЧ. В духа на член 2 от Конвенцията тези институции следва активно да установяват контакт с всички групи деца, и по-специално с тези в най-уязвимо и неравностойно положение, а именно (но не само) децата в социални учреждения или в места за задържане под стража, децата, принадлежащи към малцинствени групи или към коренното население, децата с увреждания, живеещите в бедност деца, децата бежанци и мигранти, безпризорните деца и децата със специални потребности като в области като култура, език, здравеопазване и образование. Законодателството за НИПЧ следва да урежда правото на институцията да контактува насаме с децата във всички форми на алтернативна грижа, както и достъп до всички институции, в които има деца.

16. На НИПЧ се пада основна роля за насърчаване зачитането на мнението на децата по всички засягащи ги въпроси, както е подчертано в член 12 от Конвенцията, от страна на държавата и цялото общество. Този общ принцип следва да се прилага по отношение на учредяването, организирането и дейността на националните институции по правата на човека. Институциите гарантират, че имат пряк контакт с децата и че участието на децата и допитването до тях става по подходящ начин. Биха могли например да се създават детски съвети като консултативни органи на НИПЧ, които да способстват за включването на децата в решаването на засягащите ги въпроси.

17. НИПЧ следва да разработват специални програми за допитване и творчески комуникационни стратегии с оглед пълно спазване на член 12 от Конвенцията. Следва да се уредят редица подходящи начини, по които децата да могат да общуват с институцията.

18. НИПЧ трябва да има правото да докладва пряко, независимо и самостоятелно пред обществеността и пред парламентарните органи за положението по правата на децата. В тази връзка държавите – страни по Конвенцията трябва да осигурят провеждането на ежегоден парламентарен дебат, на който членовете на парламента да имат възможност да обсъждат работата на съответната НИПЧ по отношение на правата на децата и спазването на Конвенцията от страна на държавата.

ПРЕПОРЪЧАНИ ДЕЙНОСТИ

19. Следващият по-долу списък на видовете дейности, които НИПЧ следва да осъществяват по отношение на реализирането на правата на децата в контекста на общите принципи на Конвенцията, е ориентировъчен, а не изчерпателен. НИПЧ следва:

- а) в кръга на възложените им задачи при подадена жалба или по собствена инициатива да предприемат разследвания на всяка ситуация, свързана с нарушение на правата на децата;
- б) да провеждат проучвания по въпроси, свързани с правата на децата;
- в) по искане на национални органи или по собствена инициатива да изготвят и разгласяват становища, препоръки и доклади по всякакви въпроси, свързани с утвърждаването и защитата на правата на децата;
- г) да следят адекватността и ефективността на законите и практиките, свързани със защитата на правата на децата;
- д) да способстват за хармонизирането на националното законодателство, административни актове и практики с Конвенцията за правата на детето, факултативните протоколи към нея и с други международни инструменти в областта на правата на човека, имащи отношение към правата на децата, и да способстват за ефективното им изпълнение, включително чрез предоставяне на консултации на публични и частни субекти по тълкуването и прилагането на Конвенцията;

- е) да гарантират съобразяване с правата на децата от съставителите на националните икономически политики при определянето и оценяването на националните икономически планове и планове за развитие;
- ж) да извършват прегледи на осъществяването на правата на децата и наблюдението на свързаното с правата на децата положение от страна на държавата и да докладват по този въпрос, като се стремят да гарантират подходяща разбивка на статистическите данни и редовно събиране на друга информация с цел установяване какво трябва да се направи за реализиране правата на децата;
- з) да насърчават ратифицирането на или присъединяването към всякакви имащи отношение международни инструменти в областта на правата на човека;
- и) в съответствие с член 3 от Конвенцията, който изисква най-добрите интереси на детето да бъдат първостепенно съображение във всички отнасящи се до децата действия, да гарантират внимателно съобразяване с въздействието на законите и политиките върху децата – от разработването до изпълнението им и по-нататък;
- й) в контекста на член 12 да осигуряват изразяването и изслушването на мненията на децата по темите, отнасящи се до техните човешки права, и при решаването на свързаните с правата им въпроси;
- к) да се застъпват и способстват за съдържателното участие на ангажирани с правата на децата НПО, включително съставени от деца организации, в разработването на национално законодателство и международни инструменти по въпроси, засягащи децата;
- л) да способстват за разбирането от страна на обществеността и осведомеността ѝ относно значението на правата на децата и за тази цел да работят в тясно сътрудничество със средствата за информация и да предприемат или подпомагат научни и образователни дейности в областта;
- м) в съответствие с член 42 от Конвенцията, който задължава държавите – страни по Конвенцията да „оповестят широко принципите и разпоредбите на Конвенцията както сред възрастните, така и сред децата чрез подходящи и активни действия“, да изострят чувствителността на държавата, държавните органи и широката общественост към разпоредбите на Конвенцията и да наблюдават начините,

по които държавата изпълнява задълженията си в тази връзка;

- н) да съдействат при изработването на програми за преподаване относно правата на децата, изследването им и интегрирането им в учебните програми на училищата и висшите учебни заведения и в професионалните кръгове;
- о) да се ангажират с образование за правата на човека, което поставя конкретен акцент върху децата (в допълнение към способстването за осъзнаване значението на правата на децата от широката общественост);
- п) да завеждат искове с оглед отстояване правата на децата пред държавата или да предоставят правна помощ на децата;
- р) да участват в процеси по посредничество или помиряване преди завеждане на съдебни дела, когато е подходящо;
- с) в случаите, когато е подходящо, да предоставят на съдилищата експертни становища относно правата на децата в качеството на *amicus curiae* или встъпила в делото страна;
- т) в съответствие с член 3 от Конвенцията, който задължава държавите – страни по Конвенцията да „осигуряват институциите, службите и услугите, отнасящи се до закрилата или грижите за децата, да отговарят на стандартите, установени от компетентните власти, особено в областта на безопасността и здравеопазването и по отношение на числеността и пригодността на техния персонал и компетентния надзор над него“, да предприемат посещения в домове за непълнолетни правонарушители (и всички места, на които се задържат деца с поправителна или наказателна цел) и социални домове, за да докладват относно положението в тях и да дават препоръки за подобрене;
- у) да предприемат всякакви други действия, свързани с горните.

ДОКЛАДВАНЕ ПРЕД КОМИТЕТА ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО И СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ НИПЧ И АГЕНЦИИТЕ И МЕХАНИЗМИТЕ НА ООН ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

20. НИПЧ следва да дават независим принос към процеса на докладване съгласно Конвенцията и други относими международни инструменти и да следят за почтеността на държавните доклади до установените с международни договори органи по отношение на правата на децата, включително чрез диалог с Комитета по правата на детето на предсесийната му работна група, както и с други имащи отношение органи, установени с договори.

21. Комитетът се обръща към държавите – страни по Конвенцията с искането да включват в докладите си до него подробна информация относно законодателната база, задачите и основните относими дейности на своите НИПЧ. Уместно е държавите – страни по Конвенцията да се консултират с независими институции по правата на човека при подготвянето на докладите си до Комитета. Държавите – страни по Конвенцията обаче трябва да уважават независимостта на тези органи и автономната им роля при предоставянето на информация на Комитета. Не е уместно съставянето на доклади да се възлага на НИПЧ или те да се включват в състава на държавната делегация, когато докладите се разглеждат от Комитета.

22. НИПЧ следва също да съдействат при специалните процедури на Комисията по правата на човека, включително механизмите за отделни страни и тематичните механизми, и по-конкретно на специалния докладчик относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография и специалния представител на генералния секретар относно децата и въоръжените конфликти.

23. ООН отдавна осъществява програма за подпомагане учредяването и укрепването на национални институции по правата на човека. Тази програма, помещаваща се в Службата на върховния комисар по правата на човека (СВКПЧ), предоставя техническа помощ и способности за регионалното и глобално сътрудничество и обмен между националните институции по правата на човека. Държавите – страни по Конвенцията следва при необходимост да се възползват от тази помощ. Детският фонд на ООН (УНИЦЕФ) също предлага експертен опит и техническо сътрудничество в тази област.

24. Както е посочено в член 45 от Конвенцията, Комитетът може по своя преценка да предава на всякакви специализирани агенции на ООН, на СВКПЧ и на всякакви други компетентни органи всякакви доклади от държавите – страни по Конвенцията, които съдържат искане или сочат към необходимост от технически консултации или помощ при учредяването на НИПЧ.

НИПЧ И ДЪРЖАВИТЕ – СТРАНИ ПО КОНВЕНЦИЯТА

25. Държавата ратифицира Конвенцията за правата на детето и поема задължения за пълното ѝ изпълнение. Ролята на НИПЧ е да наблюдават в независимо качество доколко държавата спазва Конвенцията и бележи напредък към изпълнението ѝ, както и да предприемат всичко, което е по силите им, за да гарантират пълно зачитане правата на децата. Макар че това може да наложи институцията да разработва проекти за засилване утвърждаването и защитата на правата на децата, то не бива да води до това държавата да делегира на националната институция задълженията си за наблюдение. От ключово значение е институциите да запазят пълната свобода да определят собствената си програма и дейности.

НИПЧ И НПО

26. Неправителствените организации играят жизненоважна роля в утвърждаването правата на човека и правата на детето. Ролята на НИПЧ с тяхната законодателна база и специфични правомощия, е допълваща. Изключително важно е институциите да работят в тясно сътрудничество с НПО и правителствата да зачитат независимостта както на НИПЧ, така и на НПО.

РЕГИОНАЛНО И МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

27. Регионалните и международните процеси и механизми могат да укрепят и консолидират НИПЧ чрез споделяне на опит и умения, тъй като НИПЧ имат общи проблеми в утвърждаването и защитата на човешките права в своите страни.

28. В тази връзка НИПЧ следва да се консултират и да си сътрудничат със съответните национални, регионални и международни органи и институции, ангажирани с въпросите на детските права.

29. Проблемите, свързани с правата на човека при децата, не са затворени в държавните граници и е все по-належащо да се създават подходящи регионални и международни механизми за реакция по редица проблеми, свързани с правата на децата (включително, но не само, трафика на жени и деца, детската порнография, децата войници, експлоатацията на детски труд, малтретирането на деца, децата бежанци и мигранти и пр.). Насърчават се международните и регионалните механизми и форми на обмен, тъй като дават на НИПЧ възможността взаимно да се учат от опита си, заедно да укрепват позициите си и да допринасят за решаването на проблемите с правата на човека, засягащи както страните, така и регионите.

Бележки:

- ¹ Решение на Комисията по правата на човека № 1992/54 от 3 март 1992, приложение.

unite for children

