



**Экономический  
и Социальный Совет**

Distr.  
GENERAL

E/CN.6/1996/10  
10 January 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

**КОМИССИЯ ПО ПОЛОЖЕНИЮ ЖЕНЩИН**

Сороковая сессия

11—22 марта 1996 года

Пункт 5 b) предварительной повестки дня\*

**КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ НАЙРОБИЙСКИХ ПЕРСПЕКТИВНЫХ СТРАТЕГИЙ  
В ОБЛАСТИ УЛУЧШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ ЖЕНЩИН: ДРУГИЕ ВОПРОСЫ**

Разработка проекта факультативного протокола к Конвенции о ликвидации  
всех форм дискриминации в отношении женщин

Доклад Генерального секретаря

**СОДЕРЖАНИЕ**

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ .....	1	2
I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ .....	2—17	2
II. ОБЗОР ПОЛУЧЕННЫХ ОТВЕТОВ .....	18—26	6
III. МНЕНИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ И ДРУГИМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ .....	27—125	8
A. Общие замечания .....	27—60	8
B. Замечания относительно элементов факультативного протокола, содержащихся в предложении 7 .....	61—125	17

\* E/CN.6/1996/1.

## ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 1995/29 от 24 июля 1995 года Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря предложить правительствам, межправительственным и неправительственным организациям представить свои мнения относительно факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, включая мнения о возможности и целесообразности, с учетом элементов, рекомендованных Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин в предложении 7, которое было принято на его четырнадцатой сессии<sup>1/</sup>. В резолюции также содержалась просьба к Генеральному секретарю представить Комиссии по положению женщин на ее сороковой сессии всеобъемлющий доклад в отношении выраженных мнений (включая их краткое обобщение) по возможности за шесть недель до начала работы сессии. Совет постановил, что Комиссия должна учредить рабочую группу открытого состава для работы в течение двух недель ее сороковой сессии для рассмотрения вышеуказанного доклада Генерального секретаря с целью разработки проекта факультативного протокола к Конвенции. Настоящий доклад представляется в соответствии с этими просьбами.

## I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

2. С принятием в 1979 году Генеральной Ассамблеей Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (резолюция 34/180) завершился шестилетний период ведения переговоров и подготовки проектов в Комиссии по положению женщин и в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи. В течение этого периода возможности введения права представления петиций или процедуры направления жалоб отдельными лицами в соответствии с Конвенцией, в дополнение к требованиям о представлении докладов, установленным для государств-участников<sup>2/</sup>, уделялось незначительное внимание.

3. В соответствии с резолюцией 1991/18 Экономического и Социального Совета о насилии в отношении женщин во всех его формах Отдел по улучшению положения женщин Департамента Секретариата Организации Объединенных Наций по координации политики и устойчивому развитию 11—15 ноября 1991 года созвал совещание группы экспертов по рассмотрению вопроса о насилии в отношении женщин во всех его формах. Эксперты рекомендовали, в частности, рассмотреть вопрос о разработке факультативного протокола или протоколов к Конвенции, которые будут открыты для ратификации государствами — участниками Конвенции или присоединения к ним (E/CN.6/1992/4).

4. Вопрос о разработке факультативного протокола в соответствии с Конвенцией ставился впоследствии в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин в 1992 году в связи с обсуждением Комитетом вопроса о насилии в отношении женщин. В то время члены Комитета пришли к выводу, что факультативный протокол по процедурным вопросам как средство усиления положений Конвенции можно рассмотреть позднее<sup>3/</sup>. В своем предложении 4, направленном Всемирной конференцией по правам человека, Комитет

рекомендовал, среди прочего, — с тем чтобы в целях обеспечения в отношении Конвенции таких же условий, что и в отношении других конвенций по правам человека, — "подготовить исследование о целесообразности составления факультативного протокола"<sup>4/</sup>.

5. Всемирная конференция по правам человека рекомендовала "принять новые процедуры для более действенного осуществления обязательств по обеспечению равноправия и прав человека женщин. Комиссии по положению женщин и Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин следует в оперативном порядке рассмотреть возможность установления права на подачу петиций путем подготовки факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин"<sup>5/</sup>.

6. В соответствии с этой рекомендацией Комитет на своей тринадцатой сессии в 1994 году принял предложение 5, где рекомендовал Комиссии просить Генерального секретаря созвать совещание группы экспертов для подготовки проекта факультативного протокола к Конвенции, который предусматривал бы процедуру подачи жалоб. Доклад о работе совещания группы сначала следовало представить Комитету, который высказал бы по нему свои замечания, а затем — Комиссии для принятия решения<sup>6/</sup>.

7. В ответ на предложение Комиссии Экономический и Социальный Совет принял резолюцию 1994/7, в которой постановил, "что Комиссии по положению женщин на ее тридцать девятой сессии следует рассмотреть в сотрудничестве с Комитетом и с учетом результатов работы совещаний правительственных экспертов по этому вопросу, которые могут быть созваны до начала этой сессии, возможность установления права на подачу петиций путем подготовки факультативного протокола к Конвенции".

8. Хотя до четырнадцатой сессии Комитета совещание группы правительственных экспертов не созывалось, один из экспертов Комитета подготовил записку по этому вопросу, которую он передал в Комитет. В записке содержался проект факультативного протокола, подготовленного на совещании, проходившем в Маастрихте, Нидерланды, 29 сентября — 1 октября 1994 года, в котором приняли участие три члена Комитета. После обстоятельного обсуждения на четырнадцатой сессии вопроса о факультативном протоколе Комитет одобрил предложение 7, содержащее элементы для факультативного протокола. Экономический и Социальный Совет принял к сведению предложение 7 в своей резолюции 1995/29.

9. В Платформе действий, принятой на четвертой Всемирной конференции по положению женщин, правительствам предлагается осуществлять поддержку "процесса, инициированного Комиссией по положению женщин, в целях выработки факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о процедуре в связи с правом подачи петиции, который мог бы вступить в силу как можно скорее, принимая во внимание доклад Генерального секретаря о факультативном протоколе, в том числе мнения о его целесообразности"<sup>7/</sup>.

10. В настоящее время три важнейших действующих ныне международных договора по правам человека предусматривают процедуры подачи жалоб, предоставляя соответствующим органам по контролю за соблюдением право получать и рассматривать сообщения. В статье 1 первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах признается компетенция Комитета по правам человека "принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте"<sup>8/</sup>. В статье 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации признается компетенция соответствующего Комитета "принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником каких-либо прав, изложенных в настоящей Конвенции"<sup>9/</sup>. В статье 22 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания признается компетенция Комитета против пыток "получать и рассматривать сообщения лиц, находящихся под его юрисдикцией, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения Государством-участником положений Конвенции"<sup>10/</sup>. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая еще не вступила в силу, также предусматривает процедуру представления сообщений. В статье 77 Конвенции признается компетенция Комитета "получать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что Государство-участник нарушило их личные права, предусмотренные настоящей Конвенцией"<sup>11/</sup>.

11. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданный в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, начиная со своей пятой сессии рассматривает вопрос о подготовке факультативного протокола и его основных характеристиках в соответствии с данным Пактом в целях введения процедуры подачи жалоб. В связи с этим Комитет представил Всемирной конференции по правам человека сводный аналитический доклад (A/CONF.157/PC/62/Add.5). На одиннадцатой сессии Комитета один из его экспертов представил дополнительный доклад по этому вопросу, содержащий анализ возможных положений факультативного протокола в соответствии с Пактом, а также проект такого протокола (E/C.12/1994/12). В докладе учтены обсуждения, состоявшиеся в Комитете, что отражено в его докладе Конференции, и, кроме того, работа, проделанная в связи с факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В нем также учтена существующая процедура подачи сообщений в соответствии с документами Организации Объединенных Наций по правам человека, в частности с первым Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах.

12. Комиссия по положению женщин имеет мандат на рассмотрение конфиденциальных и неконфиденциальных сообщений о положении женщин. В соответствии с этим мандатом, содержащимся в резолюции 1993/11 Экономического и Социального Совета, Комиссия уполномочена представлять Совету рекомендации в отношении того, какие меры необходимо

принять в связи с новыми тенденциями и проявлениями дискриминации в отношении женщин, выявленными на основе сообщений.

13. В своей резолюции 1503 (XLVIII) от 27 мая 1970 года Экономический и Социальный Совет утвердил процедуру рассмотрения сообщений о нарушении прав человека и основных свобод. "Процедура 1503" касается случаев, когда есть основания полагать, что имеют место систематические, достоверно подтвержденные грубые нарушения прав человека и основных свобод.

14. В соответствии с резолюцией 1995/29 Экономического и Социального Совета Генеральный секретарь направил государствам-членам вербальную ноту от 14 августа 1995 года, обратив их внимание на вышеуказанную резолюцию и предложив представить Секретариату запрашиваемую информацию не позднее 15 ноября. Впоследствии была направлена вторая вербальная нота — от 20 ноября 1995 года, — в которой Генеральный секретарь сообщил делегациям, что, учитывая нехватку времени, конечный срок представления замечаний был продлен до 1 декабря 1995 года. В ноте делегациям сообщалось, что замечания, полученные после этой даты, не будут учтены в докладе Генерального секретаря.

15. На обе вербальные ноты было получено в общей сложности 14 ответов от следующих государств-членов: Австралии, Австрии, Лихтенштейна, Нидерландов, Германии, Финляндии, Новой Зеландии, Турции, Мексики, Перу, Колумбии, Эквадора, Норвегии и Украины.

16. Замечания представили также следующие 19 неправительственных организаций: Международная юридическая группа по правам человека, Голландская секция Международной комиссии юристов (ГСМКЮ), организация "Женщины за права человека женщин", Союз женщин-христианок Японии "За умеренный образ жизни", организация "Change", группа неправительственных организаций по защите прав человека "Human Rights Watch", Японская ассоциация международных прав женщин, Японская федерация ассоциаций адвокатов, организация "Norsk Folkehjelp", организация "Форум в интересах женщин и развития", организация CLADEM, Совет по правам человека азиатских женщин, Ассоциация по проведению исследований и действий в интересах женщин региона Карибского бассейна, Международная юридическая организация по вопросам прав человека женщин, Центр "Женщины — лидеры мира", Комиссия по правам человека Новой Зеландии, Фонд в поддержку женщин, организация "Ain O Salish Kendra", Общество женщин Дании.

17. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 1995/29 Совета, в настоящем докладе впервые дается обзор ответов; в нем широко отражены мнения и замечания правительств, а также кратко изложены замечания, полученные от неправительственных организаций, что соответствует предложению 7. Вначале приводятся общие замечания относительно введения права представления петиции в соответствии с Конвенцией; они даются в разбивке по основным рассмотренным вопросам.

## II. ОБЗОР ПОЛУЧЕННЫХ ОТВЕТОВ

18. Во всех ответах затрагивался вопрос о введении через посредство факультативного протокола к Конвенции права на подачу петиции. В подавляющем большинстве замечаний говорилось о поддержке процесса, начатого Комиссией и Экономическим и Социальным Советом. В частности, была также выражена поддержка факультативного протокола, особенно в контексте соответствующих решений, принятых на Всемирной конференции по правам человека и четвертой Всемирной конференции по положению женщин. Было по достоинству оценено предложение 7 Комитета, которое рассматривалось как важная основа для начала подготовительной работы над протоколом. Были изложены и мотивы такой поддержки.

19. Ряд государств-членов представили свои предварительные мнения в целях дальнейшего обсуждения данного вопроса в ходе сороковой сессии Комиссии по положению женщин. Некоторые государства-члены отметили проблемы и вопросы, которые, на их взгляд, требуют дальнейшего разъяснения и проработки или могут представлять собой проблемы либо препятствия на пути подготовки факультативного протокола. Отмечалось, что возможная разработка факультативного протокола требует тщательного рассмотрения. Государства-члены выразили надежду на конструктивное обсуждение и проведение переговоров по этому вопросу в ходе предстоящей сессии Комиссии.

20. В некоторых ответах был затронут вопрос о взаимосвязи между факультативным протоколом к Конвенции и иными существующими процедурами, в том числе теми, которые предусмотрены другими международными договорами по правам человека. В то время как одни отмечали, что процедура подачи жалоб поставит Конвенцию в равные условия с другими договорами, и приветствовали новаторский характер предлагаемой процедуры проведения расследований, другие считали необходимым продолжить обсуждение вопроса о взаимодополняемости и нормативной согласованности между предлагаемым факультативным протоколом и уже действующими процедурами, включая касающуюся сообщений процедуру, используемую Комиссией по положению женщин. Были затронуты вопросы, связанные с общим упорядочением работы и ликвидацией дублирования деятельности, вопросы, связанные с уделением особого внимания правам человека женщины в других механизмах по правам человека, а также вопрос о том, позволяют ли действующие договоры и процедуры эффективно бороться против нарушений прав человека женщин.

21. В ряде замечаний был затронут вопрос о характере закрепленных в Конвенции прав и возможности их рассмотрения в судебном порядке. В связи с этим было выделено несколько категорий обязательств государств-участников, вытекающих из положений Конвенции, и был отмечен программный характер таких обязательств. Указывалось, что тип предлагаемых механизмов и средств правовой защиты, возможно, обуславливается характером положений Конвенции. Затрагивался вопрос о последствиях закрепленных в Конвенции прав для третьих сторон, то есть о правоотношениях между отдельными лицами. Высказывалось мнение о целесообразности дальнейшего анализа и обсуждения вопроса о возможности рассмотрения в

суде прав и характера обязательств государств-участников, а также соответствующих механизмов, включая две основные процедуры, предложенные Комитетом: процедуру представления сообщений и процедуру проведения расследований.

22. Некоторые замечания касались вопроса о статусе в соответствии с факультативным протоколом. Были с интересом отмечены элементы, рекомендованные в этой связи Комитетом в предложении 7 и свидетельствующие, очевидно, о весьма широком подходе. Приводились примеры соответствующих положений по вопросу о статусе, содержащихся в других действующих договорах. Высказывалось также мнение относительно необходимости дальнейшего уточнения и обсуждения этого вопроса, включая требование о том, что истец подпадает под юрисдикцию государства-участника.

23. Что касается приемлемости сообщений, то отмечалось, что формулировке Комитета недостает ясности, поскольку она относится к вопросу отсутствия обратной силы существующих норм. Аналогичным образом, было рекомендовано дополнительно обсудить формулировку предложения Комитета относительно истощения национальных и международных средств правовой защиты, а также относительно промежуточных мер, предшествующих расследованию. Хотя и отмечался новаторский характер предложения относительно средств правовой защиты, указывалось, что данный вопрос требует дальнейшего рассмотрения, с тем чтобы учесть разнообразный характер обязательств, закрепленных в Конвенции.

24. Согласно некоторым замечаниям, следует уделить дальнейшее внимание публикации доклада Комитета о результатах работы в соответствии с факультативным протоколом. Был поставлен вопрос об обязательном характере мнений и рекомендаций Комитета.

25. Несмотря на то что предложение о процедуре проведения расследований расценивалось как важный вклад в дело имплементации Конвенции, были подняты и процедурные вопросы, касающиеся полномочий Комитета проводить расследование.

26. В ряде замечаний говорилось о необходимости рассмотрения последствий факультативного протокола с точки зрения ресурсов, а также укрепления потенциала Комитета и Отдела по улучшению положения женщин в целях выполнения задач, вытекающих из факультативного протокола.

### III. МНЕНИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ И ДРУГИМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

#### A. Общие замечания

##### 1. Мнения о факультативном протоколе

27. Австралия высказалась в поддержку разработки факультативного протокола к Конвенции, который, по ее мнению, позволит повысить эффективность существующих процедур подачи жалоб для рассмотрения вопросов, связанных с нарушением прав человека женщиной. Лихтенштейн заявил, что до конца 1995 года он должен стать государством — участником Конвенции, и приветствовал процесс, начатый Комиссией в связи с разработкой факультативного протокола. Колумбия пришла к выводу, что весьма позитивным является выдвинутое на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году предложение, согласно которому Комиссия и Комитет должны в срочном порядке рассмотреть вопрос о возможности введения права подачи петиции путем разработки факультативного протокола к Конвенции. Эквадор выразил свою поддержку резолюции Совета, касающейся предложения 7 Комитета. Турция положительно отнеслась к идее разработки дополнительного факультативного протокола к Конвенции. Австрия, учитывая пункт 40 Венской декларации и Программы действий, приветствовала процедуру, изложенную в резолюции 1995/29 Совета в целях разработки проекта факультативного протокола. Она поддержала введение права подачи петиции в форме факультативного протокола к Конвенции, а также высказала положительное отношение к идеям, изложенным в предложении 7.

28. Нидерланды выразили убежденность в том, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин должен иметь право получать и расследовать жалобы. Это станет возможным благодаря факультативному протоколу, дополняющему Конвенцию. Было отмечено, что попытка подготовить проект такого протокола была предпринята в Маастрихте в сентябре 1994 года на совещании независимых экспертов. Нидерланды заявили, что в ближайшем будущем они приложат все усилия, для того чтобы международное сообщество рассмотрело вопрос о принятии факультативного протокола в соответствии с принципами, изложенными в маастрихтском предложении. Как было подчеркнуто, наличие факультативного протокола не означает отказа от признания в полной мере важности процедуры представления докладов и появление такого протокола не должно отрицательно сказаться на другой деятельности Комитета. Отдел по улучшению положения женщин в Департаменте по вопросам координации политики и устойчивого развития Секретариата Организации Объединенных Наций должен быть готовым к любому подобному расширению обязанностей Комитета.

29. Финляндия отметила, что поддерживала и по-прежнему поддерживает разработку факультативного протокола к Конвенции. Перу приветствовала подготовку факультативного протокола, поскольку, по ее мнению, такой протокол будет способствовать достижению целей



Конвенции. Норвегия решительно высказалась в поддержку процесса, начатого Комиссией по положению женщин в целях подготовки проекта факультативного протокола. Она убеждена в том, что механизмы, предусмотренные в проекте факультативного протокола, являются вполне реальными. Новая Зеландия отметила, что возможная разработка факультативного протокола к Конвенции — важный вопрос, требующий тщательного рассмотрения.

30. Германия еще не пришла к окончательному мнению относительно того, целесообразно ли и фактически возможно ли подготовить проект факультативного протокола к Конвенции. Тем не менее Германия пожелала выдвинуть на обсуждение несколько вопросов, которые, по ее мнению, представляют серьезные проблемы и/или препятствуют разработке факультативного протокола. Ее позиция соответствует пекинской Платформе действий, в пункте 230 к) которой речь также идет о целесообразности подобного мероприятия.

31. Япония отметила, что вопрос о возможности разработки факультативного протокола к Конвенции следует изучить, принимая во внимание действующие механизмы и нынешний обзор таких механизмов. Если факультативный протокол будет подготовлен в целях улучшения положения женщин, то его следует сформулировать таким образом, чтобы его приняли и, следовательно, ратифицировали, одобрили или присоединились к нему как можно большее число государств-участников.

## 2. Мотивы в обоснование поддержки протокола и постановки некоторых вопросов

32. Австралия высказала мнение, что разработка факультативного протокола к Конвенции повысит ее эффективность, устранив слабые места в механизмах контроля и реализации Конвенции. Австралия, однако, отметила необходимость того, чтобы факультативный протокол не шел вразрез с усилиями основных органов по правам человека, направленными на более эффективное решение проблем, касающихся прав человека женщин. Она отметила, что Комитет по правам человека должен по-прежнему расследовать жалобы, представляемые женщинами, которые утверждают, что их права человека были нарушены.

33. Заявив о полной поддержке соответствующих рекомендаций Всемирной конференции по правам человека и четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Нидерланды отметили, что право на петицию может явиться значительным вкладом в толкование и практическое применение Конвенции. Кроме того, с введением факультативного протокола Конвенция будет поставлена в равные условия с другими договорами по правам человека, которые предусматривают право на петицию, например с Международным пактом о гражданских и политических правах, Конвенцией о ликвидации расовой дискриминации и Конвенцией против пыток. Было указано, что включение процедуры, касающейся сообщений, — важный шаг, для того чтобы женщины повсюду в мире получили возможность добиваться восстановления справедливости в связи с нарушениями их прав человека.

34. Мексика высказала убежденность в том, что установление процедуры подачи индивидуальных жалоб в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин будет способствовать поощрению и защите прав женщин, признанных в соответствии с этой Конвенцией. По мнению Мексики, элементы, содержащиеся в предложении 7, — важная основа для начала подготовительной работы над возможным факультативным протоколом и разработки процедуры рассмотрения сообщений, которую потребуется предусмотреть в таком документе в случаях нарушений признанных в Конвенции прав или в случаях, когда государство-участник не выполняет свои обязательства по Конвенции.

35. Перу отметила, что по вопросу о факультативном протоколе, по-видимому, целесообразно провести крупномасштабное исследование, подобно тому анализу, который надлежит представлять конгрессу во всех случаях, подпадающих под действие международных норм в области прав человека и который, согласно Конституции, требует утверждения этим законодательным органом.

36. Германия указала, что определенная проблема, по-видимому, может возникнуть в связи с тем, что члены Комитета не являются юристами. Когда речь идет о гарантии эффективной юридической защиты, передача ответственности за рассмотрение жалоб некоей "юридической службе" представляется сомнительной, не говоря уже о связанных с этим и предусмотренных законом затратах, которые придется компенсировать за счет сокращения расходов в других областях.

### 3. Взаимосвязь с действующими международными процедурами

37. По мнению Австралии, в вопросе запрещения дискриминации по признаку пола возможно совпадение положений факультативного протокола к данной Конвенции и первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах. Необходимо обратить внимание на то, чтобы свести к минимуму потенциальные нормативные коллизии и несогласованность между Комитетами.

38. Мексика указала на необходимость дополнительно обсудить вопрос о том, как избежать ненужного дублирования с деятельностью других существующих механизмов рассмотрения сообщений. В частности, следует учитывать полномочия Комиссии по положению женщин в отношении таких сообщений.

39. Австрия предложила принять во внимание положения, содержащиеся в уже имеющихся договорах по правам человека, в частности в Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, а также учесть соответствующую практику.

40. Германия отметила, что в случае совпадения отдельных положений, в частности, с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах и

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод необходимо разъяснить и изучить взаимосвязь между этими нормами.

41. Япония указала, что Конвенция предусматривает признание, пользование или осуществление женщинами прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области. Существующие механизмы подачи петиций используются только для защиты гражданских и политических прав. Кроме того, необходимо учесть и тот факт, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассматривал возможность разработки факультативного протокола к соответствующему Пакту в целях создания системы рассмотрения петиций.

42. Новая Зеландия отметила позитивную роль, которую данный документ может сыграть в содействии выполнению государствами положений международных договоров по правам человека. Она поддержала усилия по укреплению международного механизма защиты прав человека, и хотя Новой Зеландии известны ограниченные возможности и без того уже перегруженной системы, она стремится найти эффективные пути решения проблем нарушения прав человека женщин. В своих общих замечаниях о целесообразности подготовки факультативного протокола, который в равной степени применялся бы к другим предлагаемым договорам по правам человека, Новая Зеландия исходит из того, что уже существуют способы защиты прав женщин, хотя эффективность таких процедур ставится под сомнение. Например, не все женщины знают о наличии таких договоров и процедур, и они используются ими не в полной мере. К ним относятся, в частности, процедура подачи сообщений Комиссии по положению женщин, Международный пакт о гражданских и политических правах и "процедура 1503". Новая Зеландия отметила, что уделяется также внимание вопросу разработки факультативного протокола в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Прежде чем принимать какой-либо новый документ по правам человека, она хотела бы получить анализ того, в какой степени эти и другие действующие договоры и процедуры могут эффективно решать вопросы, связанные с нарушениями прав человека женщин. Необходимо избегать дублирования в целях повышения эффективности предусматриваемых действующими и предлагаемыми договорами механизмов для рассмотрения жалоб и одновременно обеспечения того, чтобы любой новый договор способствовал совершенствованию существующих процедур.

43. Финляндия напомнила о том, что жалобы по поводу недостаточного выполнения Конвенции или нарушения прав человека женщин представлялись на рассмотрение Комиссии по положению женщин. Затем эти дела рассматривались представителями правительств в Комиссии. По мнению Финляндии, совершенно очевидно, что члены Комиссии по положению женщин не могут выступать в качестве независимых экспертов. Тем не менее подобное условие является требованием к членам многочисленных квазисудебных органов Организации Объединенных Наций, каким, например, является комитет, созданный на основе Пакта о гражданских и политических правах. При создании конкретных процедур контроля основной гарантией защиты права является то, что ответственность за проверку исполнения будет

осуществлять комитет независимых экспертов. Соблюдение этого условия особенно важно в контексте международного контроля за соблюдением прав человека, основой которого является процедура представления петиций отдельными лицами.

44. Колумбия, в целом принимая к сведению основные положения "процедуры 1503", на основании которой Совет установил процедуры представления сообщений, а также положения договоров по правам человека, например Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, отметила, что указанные процедуры не охватывают отдельных важных аспектов.

#### 4. Характер прав, закрепленных в Конвенции, и вопрос о возможности обращения в суд

45. Австралия указала, что обязательства, которые налагаются на государства — участники Конвенции или которые принимаются ими, сложны и многообразны. Ее интересует, могут ли такого рода обязательства служить основой реальной системы защиты прав личности. По мнению Австралии, необходимо более подробно изучить характер и виды обязательств, вытекающих из Конвенции, особенно с точки зрения возможности определить, могут ли эти обязательства способствовать расследованию и вынесению решения с помощью процедуры представления жалоб и проведения расследований. Австралия рекомендовала также рассмотреть вопрос о средствах решения любых возникающих в связи с этим проблем.

46. Как заявила Финляндия, отправным пунктом предложенных Комитетом элементов является то, что процедура обжалования и рассмотрения будет касаться всех материальных норм Конвенции. Финляндия, однако, отметила, что эти положения были составлены так, что напрямую ссылаться на них в целях гарантии прав затруднительно. Большинство статей сформулировано в виде политических задач, с тем чтобы государства-участники имели широкую свободу действий в отношении формы гарантий этих прав. Финляндия указала, что характер положений Конвенции должен определять, какой механизм контроля за их соблюдением может быть создан. Поэтому необходимо определить, какие положения приемлемы как объект юридического изучения в рамках процедуры подачи индивидуальных петиций и, следовательно, подлежат рассмотрению в суде. Процедура проведения расследований, вероятно, возможна также в отношении таких прав, которые по своему характеру не могут быть охвачены процедурой представления петиций отдельными лицами. Как следует из принятых Комитетом принципов, факультативный протокол, который предстоит разработать, может включать элементы обоих этих подходов. Принятые Комитетом принципы в отношении форм, которые надлежит соблюдать при процедуре представления индивидуальных петиций и процедуре расследования, также могли бы стать основой для обсуждения и дальнейшей работы при усилении различных аспектов целесообразности подготовки данного факультативного протокола.

47. В то же время Финляндия считает, что в соответствующих принципах есть ряд положений, приемлемость или уместность которых в факультативном протоколе не является самоочевидной. Некоторые из этих положений нет необходимости включать в данный протокол или даже в правила процедуры, тогда как часть из них — это положения, которые обычно предусматриваются в такого рода документе.

48. Новая Зеландия отметила, что содержащиеся в Конвенции обязательства носят как гражданский и политический, так и экономический, социальный и культурный характер. Она также заявила, что существуют различные категории обязательств, изложенных в Конвенции. Необходимо гарантировать, чтобы любые предлагаемые механизмы и средства правовой защиты учитывали характер и категорию обязательств, содержащихся в Конвенции. Наряду с этим Новая Зеландия указала, что на основании всестороннего изучения положений Конвенции можно выделить как минимум пять следующих различных категорий закрепленных в них обязательств:

а) прямые обязательства государств-участников: "воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин" — статья 2 d) и аналогичные формулировки в статьях 2 g), 6, 9.1, 9.2, 11.3, 14.2, 15.1, 15.2, 15.4, 16.2 и 24;

б) сочетание прямых обязательств и обязательств принимать соответствующие меры: "по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право... голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы" — статья 7 а) — с) и аналогичные формулировки в статьях 11 а) — f), 13 а) — с);

с) обязательства осуществлять определенную деятельность: "безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин" — статья 2 и аналогичные формулировки в статьях 2 а) — с), 7, 10, 10 а) — б), 10 d) — е), 10 g) — h), 11.2 а) — 2 d);

д) обязательства принимать соответствующие меры: "для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия" — статья 2 е) и аналогичные формулировки в статьях 2 с), 2 f), 5 б), 8, 10 f), 12.1, 12.2 и 14.2;

е) обязательства изменить представления: "изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин" — статья 5 а) и аналогичная формулировка в статье 10 с).

49. Новая Зеландия, признавая тот факт, что судебная практика по любому вопросу развивается с течением времени, считала бы важным до принятия факультативного протокола проведение дальнейшего анализа того, каким образом возможность рассмотрения в судебном порядке положений Конвенции скажется на практическом осуществлении права представлять

петицию. В этой связи Новая Зеландия по достоинству оценила прекрасную работу Комитета, представляющего толкование каждой основной статьи, и призвала Комитет завершить работу в данной области как можно быстрее.

50. Япония отметила, что Конвенция налагает на государства-участники обязательство "принимать все соответствующие меры" для ликвидации дискриминации в отношении женщин в разных областях, однако в каждом положении Конвенции конкретно не оговаривается, в какой степени государства-участники обязаны делать это. Относительно приемлемости сообщений в предложении 7 говорится, что в сообщении "должно быть раскрыто предполагаемое нарушение прав или доказан факт невыполнения государством-участником своих обязательств по Конвенции". В связи с этим следует подчеркнуть, что Комитету практически невозможно определить, выполняют ли государства-участники отдельные положения, например обязательство принимать все соответствующие меры с целью изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин [статья 5 а)].

51. Германия заявила, что Конвенция не оговаривает конкретные права, а предусматривает широкий круг программных обязательств, которые государства-участники принимают на себя во множестве областей, при этом государства-участники пользуются вытекающей из этого свободой разрабатывать собственные средства достижения поставленных целей. Для примера Германия сослалась на статью 2 Конвенции.

52. Далее Германия отметила, что процедура представления жалоб отдельными лицами предусматривает в то же время судебные и/или квазисудебные процедуры, способствуя, в частности, реализации прав на участие. Это может повлечь за собой непредвиденные последствия с точки зрения международного права, а также экономической, финансовой и социальной политики. Поскольку часть III Конвенции можно рассматривать как ряд гарантий, которые могут подразумевать права на участие, следует обратить внимание на тот факт, что права на участие предусмотрены многочисленными конкретными конвенциями, имеющими собственный контрольный механизм, поэтому нет необходимости регулировать данный вопрос. Германия не понимает, каким образом процедура представления индивидуальных жалоб, которая по своему характеру относится к правам личности, может дополнить механизмы контроля, уже предусмотренные в статье 17 и последующих статьях Конвенции.

53. Кроме того, Германия указала на наличие оговорок в связи с проблемой последствия этих гарантий для третьих сторон, например для правоотношений между отдельными лицами. Предполагается, что Конвенция приведет к подобным результатам, как это следует, например, из статей 2 е), 10 е), 11 и 14 е). Решения квазисудебного органа, имеющие юридическую силу, могут существенно повлиять на независимость при заключении сделок и повлечь за собой финансовые издержки для частных лиц.

5. Общие замечания, полученные от неправительственных организаций

54. Во всех сообщениях, поступивших от неправительственных организаций, была выражена поддержка разработке факультативного протокола. Некоторые организации указали, что такой протокол предоставит женщинам новый механизм защиты их прав и откроет для них возможности искать средства правовой защиты в связи с нарушениями их прав, а также гарантировать их права на международном уровне. Было отмечено, что, хотя наиболее эффективный способ соблюдения прав человека на международном уровне — это соблюдение таких прав на национальном уровне, нормы международного права являются мощным стимулом, для того чтобы правительства придерживались подобных обязательств. Подчеркнув, что факультативный протокол должен содержать элементы, перечисленные в предложении 7, ряд неправительственных организаций призвали Комиссию по положению женщин взять за основу обсуждения проект факультативного протокола, принятый группой независимых экспертов в Маастрихте.

55. Некоторые неправительственные организации подчеркнули необходимость обеспечить осуществление положений Конвенций путем введения права на представление петиции. Они указывают, что факультативный протокол усилил бы готовность правительств выполнять положения Конвенции. Он также позволил бы компенсировать слабость либо отсутствие национальных или региональных механизмов по обеспечению средств правовой защиты и позволил бы женщинам обеспечить реализацию их прав человека. Факультативный протокол явился бы сдерживающим фактором на пути нарушений прав человека, санкционированных государством. Он побудил бы правительства решать вопросы собственными силами и создал бы для них стимулы привести свое законодательство и практику в соответствие с международными стандартами, а также соблюдать обязательства по Конвенции.

56. Ряд неправительственных организаций подчеркнули, что факультативный протокол позволит активизировать осуществление Конвенции, если содержащиеся в ней права будут после ратификации подлежать рассмотрению в судебном порядке, а также закрепить в протоколе их автономный и основополагающий характер в целях улучшения положения женщин. Протокол может оказаться неоценимым средством для развития международной судебной практики в области равноправия и служить инструментом для конкретизации норм, изложенных в Конвенции. Факультативный протокол позволит трактовать положения Конвенции путем их практического применения к конкретным случаям и создания прецедентов. Факультативный протокол, охватывающий все основные положения Конвенции, явится важным инструментом для повышения практической эффективности Конвенции. Он расценивается как средство для применения основных стандартов и принятия решений, имеющих юридическую силу.

57. Некоторые неправительственные организации указали, что факультативный протокол приведет Конвенцию в соответствие с другими международными договорами по правам человека, предусматривающими право на представление петиции, например с

Международным пактом о гражданских и политических правах, Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также даст возможность удовлетворять жалобы отдельных лиц. Потенциально протокол может исправить ситуацию, когда женщины недостаточно используют международные механизмы по правам человека. Указывалось, что в настоящее время в рамках Организации Объединенных Наций не существует процедур, которые позволяют рассматривать отдельные или широко распространенные случаи нарушений прав человека женщин и удовлетворять соответствующие жалобы. Кроме того, протокол позволит интегрировать права человека женщин в основные механизмы по правам человека, дав возможность другим органам по правам человека ссылаться на мнения и судебную практику Комитета в соответствии с факультативным протоколом в целях подробного анализа характера и масштабов конкретных аспектов дискриминации по признаку пола.

58. Некоторые неправительственные организации заявили, что факультативный протокол позволит расширить осведомленность общественности относительно прав человека женщин, Конвенции и просвещения в области прав человека и тем самым будет иметь позитивный воспитательный эффект.

59. Ряд неправительственных организаций подчеркнули, что следующим важным этапом является введение в действие процедуры отчетности в связи с факультативным протоколом. Дальнейшее толкование и практическое применение Конвенции позволит повысить эффективность международного сотрудничества. Это будет свидетельством значения, придаваемого практической ликвидации дискриминации по признаку пола, а также важным фактором, способствующим выполнению международных договоров по правам человека. Можно будет также разрешить проблему отсутствия отчетности государств в связи с Конвенцией, и будет усилена роль Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин как посредника между правительствами и истцами.

60. Некоторые неправительственные организации отметили также, что факультативный протокол должен применяться ко всем основным статьям (1—16) Конвенции. В связи с этим указывалось, что безусловно предусмотрена процедура рассмотрения в судебном порядке многих положений Конвенции, включая те, которые являются гарантиями равноправия или отсутствия дискриминации. Считается, что гарантии равноправия или отсутствия дискриминации подлежат рассмотрению в судебном порядке применительно как к гражданским и политическим правам, так и к экономическим, социальным и культурным правам, что подтверждается Международным пактом о гражданских и политических правах и Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Даже те положения, которые сформулированы лишь как обязанность принимать соответствующие меры для достижения общей цели, могут быть предметом толкования со стороны Комитета, поскольку необходимо иметь возможность определить минимальные основные обязательства в соответствии с этими положениями. Следует обеспечить, чтобы любое решение о



неприемлемости рассмотрения в судебном порядке принималось Комитетом, а не исключать априори какое-либо основное положение из сферы компетенции протокола.

**В. Замечания относительно элементов факультативного протокола, содержащихся в предложении 7<sup>12/</sup>**

"5. Государства — участники Конвенции должны иметь возможность либо ратифицировать факультативный протокол, либо присоединиться к нему. В данном разделе "Государство-участник" означает государство, которое ратифицировало факультативный протокол или присоединилось к нему".

61. Украина подчеркнула, что необходимо отразить процедуру подписания и ратификации факультативного протокола. Поэтому после слова "Государство" в тексте следует уточнить: "которое подписало и ратифицировало факультативный протокол".

62. Некоторые неправительственные организации отметили, что от государств не следует требовать ратификации протокола. Он должен быть действительно факультативным и применимым лишь к тем государствам, которые уже являются государствами — участниками Конвенции и ратифицировали факультативный протокол или присоединились к нему. Не следует налагать никаких дополнительных обязательств на государства — участники Конвенции, которые не ратифицировали данный протокол.

"6. Следует предусмотреть две процедуры: процедуру представления сообщений и процедуру проведения расследований".

63. Хотя неправительственные организации заявили о своей решительной поддержке принятия факультативного протокола как такового, многие подчеркнули, что поддерживают как процедуру представления сообщений отдельными лицами, так и процедуру проведения расследований. Было также рекомендовано, чтобы государствам, ратифицирующим протокол, не разрешалось выбирать какую-либо одну процедуру.

"7. Сообщения могут направляться отдельными лицами, группой лиц или организациями, понесшими ущерб в результате нарушения прав, предусмотренных в Конвенции, или утверждающими, что они непосредственно пострадали в результате невыполнения каким-либо государством-участником своих обязательств по Конвенции, или же отдельным лицом или группой лиц, в достаточной степени заинтересованных в этом вопросе".

64. Австралия обратила внимание на новое предложение о том, чтобы Комитет имел возможность рассматривать сообщения от групп лиц и организаций. Она отметила, что предлагаемый статус является более широким по своему характеру, чем статус, предусмотренный в первом Факультативном протоколе к Международному пакту о

гражданских и политических правах. По мнению Австралии, вопрос статуса по факультативному протоколу требует дальнейшего рассмотрения и обсуждения.

65. Австралия хотела бы, чтобы было уточнено специально оговоренное условие об "ущербе, который несут" отдельные лица, группа лиц или организация, направляющие сообщения. Оно может означать, что нарушение какого-либо права, закрепленного в Конвенции, само по себе не является достаточным ущербом и основанием для принятия мер. Включение этого специально оговоренного условия может привести к тому, что систематическая дискриминация не будет приниматься во внимание.

66. Нидерланды приветствовали тот факт, что право на петицию предоставляется не только отдельным лицам. В этом предлагаемый факультативный протокол идет дальше первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах и статьи 22 Конвенции против пыток, но соответствует статье 14.1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Расширенное определение имеющих право направлять сообщения лиц, в котором опущено слово "жертва", также является позитивным фактором.

67. Финляндия отметила, что вопрос о лицах, имеющих право на обжалование, требует дальнейшего рассмотрения.

68. Мексика указала, что право на представление петиции, то есть право направлять сообщения, должны иметь только отдельные лица или люди, которые понесли ущерб в результате нарушения закрепленных в Конвенции прав, или лицо либо лица, которые считают себя непосредственно пострадавшими из-за невыполнения государством-участником положений Конвенции. Таким образом, пострадавшее лицо или лица должны подпадать под юрисдикцию данного государства-участника.

69. По мнению Колумбии, предлагаемый протокол должен включать требование о том, чтобы отдельное лицо или группа лиц, которые направляют жалобу, считая себя жертвами нарушения государством-участником закрепленных в Конвенции прав, подпадали под юрисдикцию этого государства-участника. Колумбия также полагает, что права человека могут быть только у физических, а не у юридических лиц. Поэтому нельзя говорить о нарушениях прав организаций, как это предлагается.

70. Япония заявила, что право направлять сообщения должно быть предоставлено только отдельным лицам, утверждающим, что они являются жертвами нарушения государством-участником прав, изложенных в Конвенции; в этом отношении при подготовке проекта факультативного протокола за образец можно взять первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Поэтому Комитет не должен получать какие-либо сообщения от отдельных лиц, групп лиц или организаций, которые утверждают, что они непосредственно пострадали из-за невыполнения

государством-участником своих обязательств по Конвенции, либо от отдельного лица или группы лиц, в достаточной степени заинтересованных в этом вопросе.

71. Многие неправительственные организации представили замечания по данному элементу. Они решительно высказались за использование в факультативном протоколе широких критериев, касающихся статуса лиц. В частности, они отметили, что такой статус должен предоставляться как отдельным лицам, так и группам лиц и организациям, утверждающим, что они понесли ущерб или непосредственно пострадали. Это прежде всего позволит неправительственным организациям и другим сторонам представлять интересы пострадавших групп лиц или отдельных лиц, которым может грозить опасность преследования, личных репрессий или социальной мести в том случае, если они сами подадут жалобы, и будет соответствовать практике, установленной в других процедурах. Это имеет особое значение в тех случаях, когда большинство женщин являются малоимущими, неграмотными и/или не имеют представления о своих правах. Ряд неправительственных организаций указали, что женщины зачастую не обладают достаточными средствами, чтобы действовать в одиночку. Подача жалоб отдельными лицами может быть затруднена из-за устрашающего характера официальных процедур, и поддержка со стороны какой-либо группы может явиться решающим фактором в возбуждении жалобы.

72. Кроме того, неправительственные организации указали на необходимость предусмотреть возможность подачи жалоб группой лиц, поскольку, что касается некоторых нарушений, обычно от одного и того же явления или одного и того же преступника страдает группа женщин. Групповые жалобы имеют важное значение, так как это позволяет организациям направлять петиции от имени других женщин, особенно в тех случаях, когда жертвам угрожает опасность. В качестве примеров упоминались женщины-беженцы, женщины — жертвы торговли живым товаром или насилия, совершаемого в семье.

73. Кроме того, отдельные неправительственные организации предложили предоставить им и группам, достаточно заинтересованным в защите равенства женщин и в реализации Конвенции, возможность участвовать в разбирательстве, с тем чтобы они могли активно сотрудничать с Комитетом и предоставлять доказательства и информацию о нарушениях Конвенции каким-либо правительством. Кроме того, некоторые вопросы можно гораздо эффективнее решить с помощью совместного подхода, который позволяет улучшить участь неограниченного числа жертв.

74. Было также предложено применять факультативный протокол как в случае действий какого-либо правительства, так и в случае неспособности правительства бороться с нарушениями, совершаемыми частными лицами, группами лиц или организациями.

"8. Сообщения будут подаваться в письменном виде и носить конфиденциальный характер".

75. По мнению Австралии, необходимо обеспечить, чтобы процедура представления сообщений не стала косвенным проявлением дискриминации в отношении отдельных лиц или групп лиц и не лишала их гражданских прав. Было указано, что данный элемент предусматривает получение Комитетом сообщений только в письменном виде. Признавая, что Комитету и государствам-участникам, вероятно, легче рассматривать письменную жалобу, Австралия тем не менее полагает, что эту процедуру можно считать дискриминационной по отношению к женщинам, которые едва умеют читать и писать. Необходимо предусмотреть различные альтернативные способы представления сообщений.

76. Австралия заявила также, что вопрос о конфиденциальности необходимо рассматривать в контексте правил и процедур Комитета. Согласно существующей практике, хотя и имеются веские основания для соблюдения конфиденциальности на различных стадиях процедуры рассмотрения сообщений, вопрос об обстоятельствах, при которых целесообразно отказаться от конфиденциальности, требует дальнейшего изучения.

"9. Приемлемость сообщения будет обуславливаться следующим:

- a) сообщение будет признано неприемлемым, если государство — участник Конвенции не ратифицировало факультативный протокол или не присоединилось к нему;
- b) оно не должно быть анонимным;
- c) в нем должно быть раскрыто предполагаемое нарушение прав или доказан факт невыполнения государством-участником своих обязательств по Конвенции;
- d) оно должно касаться действий или бездействий, которые имели место после того, как государство-участник ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней, за исключением тех случаев, когда нарушение прав или невыполнение обязательства или последствия этого продолжались после того, как протокол вступил в силу для данного государства-участника".

77. Украина заявила о необходимости оговорить: "как государство-участник подписало и ратифицировало Конвенцию".

78. Как отметили Нидерланды, неясно, означает ли данный элемент, что сообщения, касающиеся нарушений, имевших место до вступления в силу факультативного протокола в государстве, которое является объектом жалобы, будут признаваться неприемлемыми. Если это так, то, по-видимому, лучше, чтобы право на петицию действовало со дня вступления в силу Конвенции, а не протокола, поскольку присоединение к Протоколу ничего не меняет в отношении обязательств государств-участников по Конвенции.

79. По мнению Колумбии, данному элементу недостает ясности. Необходимо придерживаться принципа, согласно которому нормы не имеют обратной силы, и, как следствие, надлежит установить, что сообщение должно касаться действий или бездействия, имевших место после вступления в силу факультативного протокола в соответствующем государстве-участнике.

"9. Приемлемость сообщения будет обуславливаться следующим:

...е) оно не должно представлять собой злоупотребление правом на направление такого сообщения".

80. Колумбия отметила, что дополнительным условием приемлемости должно быть отсутствие в сообщении оскорбительных или унижительных формулировок в адрес государства, против которого направляется такое сообщение.

"9. Приемлемость сообщения будет обуславливаться следующим:

...f) сообщение будет признано Комитетом неприемлемым, если не были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, за исключением тех случаев, когда Комитет сочтет такое требование необоснованным. Если этот же вопрос рассматривается в рамках другой международной процедуры, то Комитет объявит данное сообщение неприемлемым, за исключением тех случаев, когда он сочтет указанную процедуру неоправданно затянутой".

81. Финляндия заявила, что вопрос исчерпания национальных и международных средств правовой защиты требует дальнейшего рассмотрения.

82. Новая Зеландия приветствовала бы дальнейшее обсуждение этого вопроса: она поддержит положение о неприемлемости, если то же дело рассматривается в рамках другой международной процедуры. Потребуется значительное время, для того чтобы такое положение отвечало пожеланиям Новой Зеландии относительно повышения эффективности процедур и отсутствия дублирования усилий.

83. Мексика указала, что в отличие от предлагаемых во второй фразе формулировок, касающихся неприемлемости, одной из причин неприемлемости сообщений всегда должно быть то обстоятельство, что данное дело рассматривается в рамках другой международной процедуры, независимо от того, сколько времени занимает такая процедура. Мексика также полагает, что необходимо дополнительно обсудить и проанализировать критерии, которые будут использоваться при решении вопроса о том, является ли требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты "необоснованным", а также каким образом будет определяться исчерпание.

84. Колумбия заявила, что в связи с первой фразой было бы гораздо точнее указать, что сообщения являются неприемлемыми, если имеющиеся внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, за исключением тех случаев, когда было убедительно показано, что подобные средства правовой защиты являются недостаточными или неоправданно затянутыми. Что касается второй фразы пункта f), то, по мнению Колумбии, эта формулировка позволяла бы Комитету выносить суждение об эффективности и действенности других органов, созданных в соответствии с договорами, что было бы беспрецедентным и крайне нежелательным. Вместо этого следует избегать дублирования существующих процедур и констатировать, что то или иное сообщение является неприемлемым, если это же дело рассматривается в рамках другой международной процедуры.

85. Некоторые неправительственные организации указали, что Конвенция не предусматривает адекватных мер в случаях, когда внутренние средства правовой защиты ограничены или отсутствуют, а факультативный протокол позволит искать правовую защиту, когда женщины не могут добиться этого в своей стране. Аналогичным образом, факультативный протокол должен четко предусматривать, что требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты может быть отменено в тех случаях, когда такое средство отсутствует или неэффективно, излишне затянуто или не предусматривает надлежащих процессуальных гарантий или когда в доступе к внутренним средствам правовой защиты отказано. Эти исключения четко определены в судебной практике органов Организации Объединенных Наций по правам человека. В подобных случаях факультативный протокол явится важным дополнительным механизмом для защиты прав женщин.

86. Высказывалось мнение, что обоснованное требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты не должно препятствовать подаче жалоб, а, скорее, должно давать возможность государствам-участникам, которые предоставляют эффективные внутренние средства правовой защиты, рассматривать какую-либо жалобу, прежде чем она выйдет на уровень международного органа. В свою очередь, возможность рассмотрения таких жалоб на международном уровне повышает вероятность того, что они будут рассмотрены должным образом. Таким образом, факультативный протокол будет развивать принцип и практику отчетности как на национальном, так и на международном уровне.

"9. Приемлемость сообщения будет обуславливаться следующим:

...g) сообщение будет считаться неприемлемым, если его автор в течение разумного периода времени не сможет представить соответствующую информацию в подтверждение содержащихся в сообщении фактов.

10. До рассмотрения сообщения Комитет должен иметь право направить просьбу о соблюдении статус-кво, а государство-участник должно взять на себя с этой целью соответствующее обязательство, с тем чтобы избежать нанесения невосполнимого ущерба. Такая просьба должна сопровождаться информацией о том, что она не означает, что Комитет пришел к каким-либо определенным выводам по существу этого сообщения".

87. Новая Зеландия указала, что в элементе 10 содержится нововведение, беспрецедентное для международных договоров по правам человека: право Комитета просить о "соблюдении статус-кво", с тем чтобы избежать нанесения невосполнимого ущерба" во время рассмотрения сообщения. Поскольку цель такого положения не вполне ясна, видимо, этот вопрос требует дальнейшего обсуждения.

88. Колумбия обратила внимание на отсутствие ясности в формулировке элемента 10. Предложение, согласно которому Комитет должен иметь право направить просьбу о соблюдении статус-кво, по-видимому, подразумевает, что предполагаемое нарушение продолжается. Поэтому слова "она не означает, что" следует изъять.

"11. Хотя государство-участник будет информировано о характере сообщения в конфиденциальном порядке, личность автора не будет раскрыта без его согласия. Государство-участник представит в оговоренный период времени ответы или информацию о любых принятых мерах по исправлению положения. По мере продолжения процесса рассмотрения Комитет будет сотрудничать со сторонами для содействия достижению урегулирования, которое в случае его достижения будет отражено в конфиденциальном докладе Комитета".

89. Нидерланды заявили, что должны быть установлены рамки для разглашения результатов решения вопроса с согласия заинтересованных сторон.

90. Мексика отметила, что все без исключения сообщения должны доводиться до сведения государства-участника, которое обвиняется в нарушении или невыполнении определенного положения Конвенции, даже если это делается в конфиденциальном порядке и при соблюдении необходимых гарантий безопасности лица или лиц, направивших такую жалобу.

91. В связи с элементом 11 Колумбия указала, что возникает вопрос, в каких конкретных случаях Комитет, до завершения процедуры расследования, будет сотрудничать со сторонами с целью ускорить принятие решения, учитывая, что это, в сущности, будет означать согласие с тем, что какое-либо нарушение имеет место. Колумбия также отметила необходимость гарантировать государству-участнику право быть представленным на тех заседаниях Комитета, где рассматриваются дела, в которых данное государство-участник является заинтересованной стороной. Это, в частности, имеет место в аналогичных ситуациях в комитетах, учрежденных в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах и Конвенцией о ликвидации расовой дискриминации.

92. По мнению некоторых неправительственных организаций, в любом положении, дающем Комитету право содействовать решению вопроса, необходимо предусмотреть, чтобы такое решение основывалось на уважении прав и обязательств, изложенных в Конвенции, с целью избежать возможности запугивания или принуждения истца согласиться с тем или иным решением.

"12. Комитет рассмотрит сообщения в свете всей информации, представленной государством-участником или автором или полученной из других соответствующих источников. Вся такая информация будет препровождена сторонам для замечаний. Комитет будет устанавливать свои процедуры, проводить закрытые заседания для рассмотрения сообщений и в полном составе утверждать и препровождать свои соображения и любые рекомендации сторонам. При рассмотрении сообщения Комитет может с согласия соответствующего государства-участника посетить это государство".

93. Колумбия заявила, что было бы логичным, если бы Экономический и Социальный Совет, обладающий огромным опытом в области прав человека и поставивший целью достижение необходимой согласованности, учредил подобную процедуру. Это не помешало бы Комитету установить собственные правила процедуры.

94. Япония отметила, что Комитет должен рассматривать сообщения с учетом всей информации, предоставленной заинтересованным государством-участником и автором сообщения, а не с учетом информации, полученной из других соответствующих источников. При рассмотрении представленной таким образом информации следует обратить должное внимание на факты, установленные в процессе надлежащего судебного разбирательства.

95. Некоторые неправительственные организации указали, что имеющиеся в распоряжении Комитета процедуры рассмотрения ответов должны предусматривать возможность получения устных или письменных доказательств, поездок на места и принятия срочных мер, требующих предварительных действий для предотвращения непоправимого вреда.

"13. Если Комитет в полном составе сочтет сообщение обоснованным, он может рекомендовать меры по исправлению положения или меры, предназначенные для реализации обязательств, вытекающих из Конвенции. Государство-участник примет меры по исправлению нарушений и выполнит рекомендации. Оно также обеспечит надлежащие средства правовой защиты (которые могут включать адекватное возмещение ущерба). Оно также представит Комитету в оговоренный период времени подробную информацию о принятых мерах по исправлению положения".

96. Новая Зеландия отметила, что в данном элементе предлагается предусмотреть надлежащие средства правовой защиты, которые могут включать адекватное возмещение ущерба, и что данный аспект этого предложения требует дальнейшего рассмотрения. Для того чтобы предусмотреть положение о возмещении ущерба, потребует дополнительная работа по толкованию обязательств государств-участников согласно Конвенции. Новая Зеландия поддерживает деятельность Комитета по подготовке замечаний, касающихся толкования [отдельных статей]. Однако в отношении средств правовой защиты, возможно, потребует дополнительная работа, с тем чтобы учесть разный характер обязательств, закрепленных в Конвенции, например предусмотрев ряд мер по исправлению положения, соответствующих характеру этих обязательств.



97. Новая Зеландия поблагодарила Комитет за новое положение, которое он предлагает включить в факультативный протокол, в частности в элемент 13; согласно этому положению, государство-участник должно представить Комитету подробную информацию о мерах по исправлению положения, принятых во исполнение рекомендаций Комитета, касающихся конкретного сообщения. По мнению Новой Зеландии, данное предложение предусматривает конструктивные практические меры для выполнения положения факультативного протокола.

98. Некоторые неправительственные организации отметили, что меры по исправлению положения могут включать пересмотр или отмену национального законодательства, возмещение ущерба, или выплату других видов компенсации, или меры по предотвращению нарушений в будущем, например реформу административных процедур, что аналогично практике Комитета по правам человека.

99. Япония указала, что процедура представления петиций в соответствии с факультативным протоколом может означать посягательство на независимость судебных систем государств-участников. При подготовке факультативного протокола к Конвенции необходимо признать тот факт, что соображения и рекомендации Комитета, имеющие общий характер, не должны быть юридически обязательными для государств-участников и что решение вопроса о том, следует ли принимать какие-либо меры, должно оставаться за государством-участником.

"14. Комитет должен быть наделен полномочиями инициировать и проводить обсуждения, касающиеся таких мер и средств правовой защиты, и предлагать государству-участнику включать такую информацию в свои доклады, представляемые в соответствии со статьей 18 Конвенции".

100. Несколько неправительственных организаций отметили, что данная процедура должна предусматривать принятие Комитетом соображений и его полномочия выносить рекомендации, в том числе проводить обсуждение с государством-участником принятых мер по исправлению положения, и предлагать включать соответствующую информацию в доклады, представляемые в соответствии со статьей 18 Конвенции.

"15. Комитет в своем конфиденциальном докладе кратко сообщит о характере полученных сообщений, о результатах их рассмотрения, об ответах и заявлениях соответствующих государств-участников и о своих соображениях и рекомендациях".

101. Нидерланды заявили, что в соответствии с Маастрихтским проектом факультативного протокола такой доклад не будет полностью конфиденциальным. Статья 9.3 Маастрихтского проекта факультативного протокола предусматривает: "Комитет включает в свой ежегодный доклад отчет о существовании сообщения и рассмотрении вопроса, краткое изложение пояснений и заявлений соответствующего государства-участника и своих собственных соображений и рекомендаций, а также ответ соответствующего государства-участника на эти соображения и рекомендации". Это может быть сделано в консультации с заинтересованными сторонами.

102. Финляндия указала, что вопрос о предании решений гласности требует дальнейшего рассмотрения.

103. Отдельные неправительственные организации отметили, что дополнительный протокол должен содержать призыв к государствам-участникам предать гласности протокол и предусматриваемые им процедуры, а также соображения и любые рекомендации Комитета, касающиеся какого-либо полученного сообщения или проведенного расследования.

"16. Комитет будет обладать полномочиями делегировать свои обязанности по настоящему разделу рабочей группе. Рабочая группа будет представлять Комитету доклады, но только Комитет будет иметь исключительное право высказывать свои соображения и делать рекомендации".

104. Украина считает, что процедура создания рабочих групп требует уточнения.

105. Некоторые неправительственные организации полагают, что Комитет должен принимать решение по существу дела и публиковать деклараторное решение относительно того, нарушает конкретная страна обязательства по Конвенции или нет. Если будет установлен факт нарушения, то Комитет должен определить соответствующие меры по исправлению положения и уведомить данное государство о своих выводах. Правительство обязано предпринять все необходимые шаги для выполнения любой конкретной меры по исправлению положения, а также сообщить о действиях по выполнению решения Комитета. Требование ответа от правительства значительно повысит ответственность за нарушения прав женщин.

"17. Если Комитет получает надежную информацию о серьезных или систематических нарушениях государством-участником прав, предусмотренных в Конвенции, или о невыполнении им своих обязательств в соответствии с Конвенцией, Комитет должен иметь право предложить этому государству-участнику совместно изучить эту информацию и представить по ней свои замечания. Рассмотрев эти замечания и любую другую соответствующую информацию, Комитет должен иметь возможность назначить одного или нескольких своих членов для проведения расследования и безотлагательного представления доклада Комитету".

106. По мнению Нидерландов, тот факт, что такая процедура разрабатывается, является важным вкладом в реализацию Конвенции. Что касается конвенций Организации Объединенных Наций, то это — сравнительно новая процедура. Ее принятие в протоколе послужит стимулом для других органов в том, чтобы последовать примеру Комитета.

107. Новая Зеландия приняла к сведению предложение о процедуре расследования, предпринимаемого в сотрудничестве с государством-участником. Она считает, что данная процедура проведения расследований аналогична той, которая уже существует в соответствии с "процедурой 1503". Новая Зеландия приветствовала бы дальнейшее обсуждение вопроса о

возможном дублировании этих двух процедур, включая дублирование в отношении различия между грубыми нарушениями прав человека и основных свобод, изложенными в "процедуре 1503", и систематическими нарушениями, о которых говорится в элементе 17.

108. Что касается возможной процедуры проведения расследований, то Мексика полагает, что такая процедура может быть инициирована исключительно на основе сообщения и, как таковая, должна соответствовать тем же требованиям и процедурам, которые предусмотрены для процедуры представления жалоб. Кроме того, Мексика считает необходимым провести дополнительный анализ путей финансирования деятельности, которую станет проводить Комитет и которая позволит определить, будет ли предусмотрена процедура проведения расследований, предложенная в пунктах 17 и 18.

109. Япония указала, что Конвенцией против пыток установлена процедура, в соответствии с которой надлежаний Комитет может начать расследование, если он получает достоверную информацию, содержащую вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток (статья 20). В предложении 7 предусматривается, что Комитет может инициировать проведение расследования, если он получит достоверную информацию о серьезном или систематическом нарушении государством-участником прав, предусмотренных в Конвенции, или о невыполнении им своих обязательств в соответствии с Конвенцией. Поэтому, чтобы подготовить проект факультативного протокола, необходимо ответить на два вопроса: целесообразно ли Комитету инициировать процедуру проведения расследования, и если да, то целесообразно ли установить в качестве критерия для принятия таких мер, что нарушение является "систематическим" и/или "серьезным", учитывая, что последнее обстоятельство не использовалось в связи с имеющимися процедурами представления петиций на основании действующих международных договоров по правам человека. Следует обстоятельно изучить эти вопросы.

110. Многие неправительственные организации подчеркнули необходимость предусмотреть в предлагаемом факультативном протоколе процедуру проведения расследований. Такая процедура не будет дублировать процедуру представления докладов в соответствии со статьей 18 Конвенции. Они указали, что Комитет должен иметь право, по своей собственной инициативе и не будучи связанным политическими и другими соображениями, рассматривать любые сообщения о предполагаемых серьезных или систематических нарушениях положений Конвенции. Требуя установить высокий порог для применения такой процедуры, что подтверждается словами "серьезные или систематические", Комитет в случае ее отсутствия будет вынужден игнорировать факты серьезных или систематических нарушений, в отношении которых не представлялись официальные жалобы. Процедура проведения расследований будет способствовать рассмотрению широко распространенных нарушений, например насилий, связанных с *Fatwa*, нарушений, которые выходят за рамки национальных границ и в которых участвуют сразу несколько правительств, например нелегальная торговля женщинами или насилие в отношении них в случае конфликтных ситуаций. Предлагается построить процедуру проведения расследований на основе прецедента статьи 20 Конвенции против пыток.

Проведение более широких расследований также может иметь воспитательный эффект благодаря преданию гласности случаев нарушений со стороны государств и/или игнорирования ими конкретной практики.

"18. Такое расследование будет проводиться в сотрудничестве с государством-участником и может с его согласия включать посещение его территории".

111. Ряд неправительственных организаций заявили, что, добиваясь сотрудничества со стороны заинтересованного(ых) правительства (правительств), Комитет должен продолжать расследование, даже если какое-либо правительство не сотрудничает с ним. Подчеркивалась необходимость того, чтобы Комитет имел полномочия проводить расследования на местах и публиковать доклад по завершении своего расследования.

"19. После рассмотрения результатов расследования, которые будут препровождаться государству-участнику, это государство в течение установленного срока должно представить в ответ свои замечания".

112. Новая Зеландия выразила признательность Комитету за это новое предложение, которое даст государствам определенное время для представления своих замечаний.

"20. Расследование будет проводиться конфиденциально и на всех этапах в сотрудничестве с государствами-участниками.

21. Комитет будет приветствовать обсуждение с государством-участником шагов, предпринятых им по результатам расследования. Это обсуждение может продолжаться до тех пор, пока не будут достигнуты удовлетворительные результаты. Комитет может предложить государству-участнику представить ответ на результаты расследования в своем докладе в соответствии со статьей 18 Конвенции".

113. Некоторые неправительственные организации заявили, что после опубликования своих выводов Комитет должен по-прежнему держать ситуацию под контролем и требовать от правительств новой информации.

"22. По завершении всех этих шагов Комитет полномочен опубликовать доклад".

114. Нидерланды заявили, что не вполне ясно, можно ли действовать на основании этого элемента вопреки воле заинтересованного государства. Если да, то Комитет должен иметь возможность применять санкции в отношении государств, которые отказываются принять меры в связи с результатами расследования.

"23. При ратификации факультативного протокола или присоединении к нему государство-участник будет брать обязательство содействовать Комитету в его расследованиях и не допускать создания каких-либо препятствий деятельности или какого-либо преследования любого лица, которое предоставляет Комитету информацию или помогает ему в проведении его расследований".

115. Новая Зеландия выразила признательность Комитету за это новое предложение, касающееся гарантий, упомянутых в данном элементе.

116. Некоторые неправительственные организации отметили, что этот элемент расширяет обязанность сотрудничать, которая фигурирует в других договорах по правам человека, поскольку он охватывает и обязанность обеспечивать защиту от преследования со стороны не только самого государства, но и отдельных лиц. Только государство в состоянии предотвратить такое преследование, о чем свидетельствуют примеры насилия в отношении женщин в семье.

"24. Государства-участники будут предавать гласности протокол и предусмотренные в нем процедуры, соображения Комитета и любые рекомендации, касающиеся полученных сообщений или проведенных расследований.

25. Комитет разработает правила и процедуры, которые позволят ему осуществлять свою деятельность справедливо, эффективно и, в случае необходимости, в срочном порядке.

26. Для того, чтобы Комитет мог осуществлять свою деятельность в соответствии с Конвенцией, будет предусмотрено не менее трех недель заседаний в год, а также соответствующие ресурсы, включая юридическую консультативную помощь со стороны экспертов".

117. Новая Зеландия указала, что необходимо рассмотреть последствия факультативного протокола, связанные с ресурсами. В течение ряда лет она, наряду со многими другими государствами, серьезно обеспокоена нехваткой ресурсов, выделяемых Комитету для поддержки его деятельности. Ссылаясь на пункты 25 и 26, Новая Зеландия полагает, что для выполнения дополнительных обязанностей и объема работы в связи с принятием факультативного протокола Организация Объединенных Наций должна будет выделить необходимые ресурсы для поддержки деятельности Комитета. Поэтому Новая Зеландия рекомендует подготовить анализ последствий факультативного протокола, связанных с ресурсами, включая рекомендации относительно будущего финансирования, для представления Комиссии по положению женщин.

118. Австралия отметила, что эффективное осуществление факультативного протокола будет зависеть от наличия соответствующих ресурсов, включая дополнительное время для проведения заседаний Комитета, посвященных рассмотрению жалоб.

119. Мексика считает необходимым проанализировать новые пути укрепления потенциала Комитета, с тем чтобы позволить ему эффективно решать задачи, связанные с осуществлением факультативного протокола.

120. Япония подчеркнула, что, как только факультативный протокол вступит в силу, на Комитет, а также на его секретариат, Отдел по улучшению положения женщин ляжет дополнительный объем работы. При нынешнем бюджете и имеющихся людских ресурсах они будут не в состоянии справиться с этими дополнительными обязанностями. Следовательно, необходимо внимательно рассмотреть финансовые последствия и потребности в людских ресурсах, связанные с данными новыми мандатами.

121. Некоторые неправительственные организации утверждали, что обеспечение Комитета надлежащими людскими и финансовыми ресурсами является одним из условий эффективности факультативного протокола.

"27. Необходимо оговорить процедуры подписания, ратификации, присоединения и вступления в силу протокола".

122. Новая Зеландия хотела бы, чтобы при применении соответствующих положений к территориям, находящимся под юрисдикцией государства, учитывался уникальный конституционный и юридический статус самоуправляющихся территорий Новой Зеландии. Она с готовностью окажет помощь в составлении соответствующего текста, с тем чтобы эта ситуация была учтена должным образом.

"28. Не должно быть предусмотрено никаких процедур направления одним государством сообщений другому государству и никаких оговорок".

123. Нидерланды поддержали запрет на оговорки к протоколу.

124. Некоторые неправительственные организации предложили, чтобы в факультативном протоколе была предусмотрена возможность направления одним государством другому жалоб о невыполнении Конвенции, которые должны заслушиваться в Комитете; в будущем государства, возможно, будут более охотно использовать подобную процедуру, которая, следовательно, не должна быть закрыта для них в результате исключения ее из факультативного протокола. Включение такой процедуры укрепит принцип, согласно которому обязательства в области прав человека являются обязательствами *erga omnes*.

"29. Необходимо оговорить процедуры в отношении внесения поправок и денонсации, а также в отношении аутентичности текстов протокола".

125. В отношении элемента 29 не было получено никаких ответов.

Примечания

1/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 38 (A/50/38), глава I.B.

2/ См. A/32/218 (1977 год), пункт 151, и E/CN.6/SR.673, пункты 93—94. См. также Lars Adam Rehof, Guide to the travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993).

3/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 38 (A/47/38), пункт 455 b).

4/ Там же, сорок восьмая сессия, Дополнение № 48 (A/48/38), глава I.A, пункт 6 b).

5/ См. "Доклад Всемирной конференции по правам человека" (A/CONF.157/24, часть II), глава III, раздел I, пункт 40.

6/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 38 (A/49/38), глава I.B.

7/ A/CONF.177/20, глава I, приложение II, раздел I, пункт 230 k).

8/ См. "Права человека — Сборник международных договоров" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.94.XIV.1), том I, часть первая.

9/ Резолюция 2106 A (XX) Генеральной Ассамблеи.

10/ Резолюция 39/46 Генеральной Ассамблеи.

11/ Резолюция 45/158 Генеральной Ассамблеи.

12/ По некоторым элементам не было получено никаких замечаний.

- - - - -