



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
25 September 2012

Original: Russian

Шестьдесят седьмая сессия
Пункты 69 и 119 повестки дня
Поощрение и защита прав человека
Реформа Организации Объединенных
Наций: меры и предложения

Письмо Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 21 сентября 2012 года на имя Генерального секретаря

Настоящим имею честь препроводить Вам позиционный материал «О подходах Российской Федерации к вопросу о совершенствовании деятельности договорных органов по правам человека» (см. приложение).

Буду признателен Вам за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа шестьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи по пунктам 69 и 119 повестки дня.

(Подпись) В.Чуркин



Приложение к письму Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 21 сентября 2012 года на имя Генерального секретаря

О подходах Российской Федерации к вопросу о совершенствовании деятельности договорных органов по правам человека

(позиционный документ)

1. Российская Федерация придает большое значение укреплению системы договорных органов по правам человека, которые она рассматривает в качестве одного из ключевых элементов международной системы поощрения и защиты прав человека.
2. Несмотря на несомненные успехи, достигнутые этими контрольными органами, в их деятельности налицо элементы системного кризиса, вызванного, помимо прочего, увеличением числа государств-участников международных правозащитных договоров и неизбежным в этой связи ростом нагрузки на договорные органы. В результате сложилась ситуация, когда комитеты фактически перестали справляться с задачей своевременного рассмотрения периодических докладов и сообщений. Кроме того, сами договорные органы нередко подвергаются обоснованной критике за превышение своих мандатов, в т. ч. в плане расширительного толкования гарантируемых конвенциями прав и свобод человека и соответствующих обязательств государств-участников.
3. В этой связи Российская Федерация приветствует любые усилия, направленные на повышение эффективности деятельности конвенционных комитетов. В данном контексте российская сторона позитивно расценивает запущенный в 2009 году Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека процесс многосторонних «размышлений» по вопросу укрепления договорных органов, завершившийся опубликованием в июне 2012 года соответствующего итогового доклада (A/66/860).
4. Вместе с тем, единственным незадействованным до недавнего времени форматом рассмотрения указанной проблематики оставалось межправительственное обсуждение вопросов деятельности договорных органов по правам человека с привлечением всех без исключения государств — членов Организации Объединенных Наций. В этой связи 23 февраля 2012 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций по инициативе Российской Федерации приняла резолюцию 66/254 «Осуществление в Генеральной Ассамблее межправительственного процесса, направленного на укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека». Выступая с этой инициативой, российская сторона руководствовалась заботой о будущем договорных органов по правам человека и необходимостью перевода ведущихся многочисленных разрозненных дискуссий по данной проблематике в межправительственное русло под эгидой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. При этом российская сторона считает необходимым неукоснительно придерживаться межправительственного характера

запущенного в рамках Генеральной Ассамблеи переговорного процесса, параметры участия в котором четко определены в пунктах 4 и 6 постановляющей части резолюции 66/254.

5. Российская Федерация исходит из того, что в соответствии со своим мандатом по Уставу Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея вправе обсуждать любой вопрос, относящийся к деятельности договорных органов. По некоторым из них может быть принято самостоятельное решение, по другим же соответствующие рекомендации надо адресовать либо совещаниям государств-участников соответствующих договоров, либо — самим конвенционным комитетам. Российская сторона также убеждена, что процесс совершенствования деятельности договорных органов должен идти в рамках существующей сегодня международно-правовой базы в области поощрения и защиты прав человека без внесения каких-либо изменений в тексты соответствующих международных договоров.

6. Главной целью процесса мы видим укрепление потенциала договорных органов по правам человека в аспекте оказания содействия государствам-участникам соответствующих договоров в выполнении ими взятых на себя правозащитных обязательств.

7. Что касается практических аспектов функционирования системы договорных органов по правам человека, то Российская Федерация исходит из следующего.

Подготовка национальных периодических докладов

8. На данном этапе представляется целесообразным придерживаться существующей процедуры подготовки государствами периодических докладов о выполнении ими своих обязательств по международным договорам в области поощрения и защиты прав человека.

9. Так называемая альтернативная процедура подготовки докладов, когда государства-участники соответствующего договора представляют не «полновесный» доклад, а лишь ответы на заранее переданные им вопросы договорных органов, только проходит апробацию, и ее модальности окончательно не сформированы. Тем не менее, уже на данном этапе очевидны такие недостатки этой процедуры, как:

- чрезмерное количество вопросов со стороны комитетов, вынуждающее государства идти на значительное превышение рекомендуемых объемов ответов в целях представления подробной и объективной информации;
- злоупотребление договорными органами общетеоретическими вопросами, не позволяющими государствам представлять лаконичные, но, в то же время, максимально полные ответы;
- выход комитетов за рамки положений соответствующих международных договоров при формулировании вопросов и, как следствие, вторжение в компетенцию других договорных органов.

10. В этой связи прежде, чем распространять данную практику на все договорные органы, необходимо дождаться первых результатов работы альтернативной процедуры (по истечении как минимум двух-трех лет функционирования), а также провести комплексную оценку ее эффективности. Представляется целесообразным на данном этапе сохранить факультативный характер этой процедуры, которая должна отвечать следующим условиям:

- для ее применения необходимо получение согласия соответствующего государства-участника;
- вопросы, на которые государству-участнику предлагается ответить, не должны выходить за рамки соответствующих международных договоров;
- вопросы фактологического характера должны основываться на достоверной и многократно проверенной информации;
- введение ограничения по количеству задаваемых государству-участнику вопросов с целью направления дискуссии с ним в конструктивное русло.

11. Представляется нецелесообразным унифицировать методологию и модальности подготовки государствами своих периодических докладов. Данный вопрос не урегулирован соответствующими международными договорами и относится к исключительной компетенции государств-участников. С учетом институциональных, политических, социально-экономических, культурных, религиозных и других особенностей государства самостоятельно определяют возможность и необходимость проведения каких-либо национальных консультаций, а также подключения к подготовке докладов институтов гражданского общества и национальных правозащитных механизмов.

12. По этой же причине является неприемлемым предъявление к государствам-участникам требований об обязательном учреждении каких-либо специальных национальных координационных механизмов по подготовке периодических докладов. Возложение на государства подобных дополнительных обязанностей возможно лишь через внесение изменений в тексты соответствующих международных договоров.

13. Простое введение ограничений объема периодических докладов может негативно сказаться на качестве представляемой информации, а также на диалоге государств-участников с договорными органами и содержании заключительных замечаний по итогам рассмотрения доклада. Подобный шаг был бы оправдан лишь при соблюдении следующих условий:

- включение информации о национальном законодательстве, статистических данных и иных сведений общего характера в приложение к национальному докладу, что позволит сделать сам доклад лаконичным и сфокусированным на наиболее важных шагах, предпринятых государством-участником по выполнению своих международных обязательств по соответствующему договору;
- перевод всех приложений к национальному докладу на рабочие языки договорных органов с тем, чтобы дать возможность экспертам комитетов получать максимально полную и объективную информацию о шагах, предпринимаемых государством-участником;

- ограничение количества дополнительной информации, запрашиваемой договорными органами от государств-участников в преддверии защиты национального доклада;
- максимально четкий и лаконичный характер дополнительных вопросов комитетов, которые должны быть направлены исключительно на уточнение конкретной информации, содержащейся в национальном докладе государства-участника;
- неукоснительное соблюдение принципа «разделения труда» между договорными органами и недопущение постановки вопросов, выходящих за рамки компетенции конкретного комитета и положений соответствующего международного договора.

14. Согласно базовым международным договорам по правам человека государства-участники обязаны на периодической основе представлять свои национальные доклады о выполнении ими соответствующих международных обязательств в области поощрения и защиты прав человека. Как правило, первый подобный национальный доклад содержит ключевые сведения, формирующие базовый документ. В последующих периодических докладах эта информация лишь обновляется. Таким образом, в распоряжении соответствующего договорного органа всегда имеется актуализированная информация по конкретному государству-участнику.

15. Российская Федерация исходит из того, что возложение на государство обязанности по периодическому обновлению своего базового документа (в частности, в отношении законодательных, политических и институциональных нововведений) не только потребует изыскания государством-участником дополнительных ресурсов (на подготовку и представление базового документа) и повлечет дополнительные расходы из бюджета Организации Объединенных Наций (перевод, публикация и т.д.), но и будет противоречить положениям соответствующих международных договоров, не предусматривающих подобной возможности.

16. В этой связи оптимальным способом обновления базового документа представляется включение договорным органом по согласованию с государством-участником в его текст актуализированной информации, содержащейся в периодических докладах. Подобная работа носит редакционно-технический характер и не потребует возложения на государства дополнительных обязательств, что, в свою очередь, возможно лишь путем внесения соответствующих изменений в тексты международных договоров.

17. Практика показывает, что основной причиной непредставления или несвоевременного представления государствами периодических докладов, а также ненаправления на их защиту представительных национальных делегаций является не игнорирование странами своих международных обязательств, а отсутствие необходимых возможностей, в т.ч. материально-технической базы, для их надлежащего выполнения. В этой связи Российская Федерация считает, что одним из направлений совершенствования деятельности договорных органов должно стать более широкое осуществление программ технического содействия для развития и укрепления соответствующих национальных потенциалов государств-участников.

Рассмотрение национальных периодических докладов

18. Идея разработки единого всеобъемлющего календаря требует дальнейшей детальной проработки.

19. Несмотря на свою внешнюю привлекательность, данное предложение не лишено ряда недостатков. Главный из них — подрыв базового принципа, на котором базируется деятельность договорных органов. Основное предназначение конвенционных комитетов — налаживание конструктивного диалога с государствами-участниками и оказание им содействия в выполнении обязательств по каждому конкретному договору. В случае же принятия единого всеобъемлющего календаря может возникнуть ситуация, при которой тот или иной комитет станет рассматривать вопрос о выполнении государством положений договора в отсутствие не только национального доклада, но и официальной правительственной делегации.

20. Введение единого всеобъемлющего календаря также ляжет дополнительным бременем на наименее развитые государства, для которых ежегодное представление даже одного доклада может стать непосильной задачей.

21. Не вполне понятно, как идея единого всеобъемлющего календаря будет соотноситься с положениями базовых международных договоров по правам человека, закрепляющих разную периодичность представления государствами своих национальных докладов. Одним из возможных вариантов могла бы стать договоренность комитетов с государствами-участниками об увеличении сроков предоставления национальных докладов (например, с 4 до 6 лет) или об объединении двух-трех докладов в один с представлением его в более длительные сроки (соответствующая практика, например, используется Комитетом по ликвидации расовой дискриминации). Это позволит на определенное время разгрузить комитеты и не потребует увеличения расходов как со стороны государств, так и из бюджета Организации Объединенных Наций.

22. Вопросы формирования национальных делегаций для защиты периодических докладов являются исключительной прерогативой государств-участников. Неприемлемым является предъявление государствам-участникам каких-либо требований относительно состава национальных делегаций и включения в них представителей тех или иных заинтересованных сторон.

23. Российская Федерация рассматривает практику направления государству в преддверии защиты его национального доклада (за несколько дней) перечня вопросов, на которые эксперты комитетов хотели бы получить ответы, в качестве одного из способов повышения эффективности диалога между государствами-участниками и договорными органами. В частности, государство сможет дать краткие и исчерпывающие ответы на интересующие комитет вопросы в рамках выделенного для этого времени. Это позволит не только оптимизировать диалог с государством-участником в ходе защиты доклада, но и избавит от необходимости направления в письменном виде последующей дополнительной информации, которая, как показывает практика, редко принимается к рассмотрению экспертами договорных органов. Очевидна выгода и для договорных органов, поскольку они будут обладать полной информацией и смогут более объективно и обоснованно выработать заключительные замечания по итогам рассмотрения национальных докладов.

24. Серьезной корректировки и совершенствования требует практика назначения договорными органами страновых докладчиков. Не редки случаи, когда члены того или иного комитета, положившись на назначенных докладчиков, вообще не знакомятся с содержанием представленных документов. В результате значительное время делегации тратят на то, чтобы отвечать на вопросы, ответы на которые уже содержатся в самом докладе. В этой связи заслуживает внимание практика Комитета по правам человека в плане назначения страновой целевой группы.

25. Что касается существующей в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин практики рассмотрения докладов одновременно в нескольких палатах, то она не применима к другим комитетам из-за различий в численном составе данного Комитета и других договорных органов. Кроме того, проведение заседаний в параллельных палатах имеет смысл лишь при условии соблюдения принципа справедливого географического представительства при формировании состава договорных органов. Необходима гарантия того, что доклад государства будет рассматриваться сбалансированной с географической точки зрения палатой членов того или иного комитета.

26. Необходимо установить четкие временные рамки для выступлений членов договорных органов в ходе диалога с соответствующим государством-участником. Широко распространена практика, когда основная часть отведенного на защиту докладов времени уходит, по сути, на монологи членов комитета. В результате у делегаций фактически не остается времени на обстоятельные исчерпывающие ответы на многочисленные вопросы экспертов договорных органов.

27. В целях повышения прозрачности деятельности договорных органов, а также обеспечения их подлинной независимости, объективности и беспристрастности необходимо отказаться от практики проведения «закрытых» встреч экспертов комитета с различными заинтересованными сторонами. Любые мероприятия и встречи по линии договорных органов должны иметь открытый характер с возможностью присутствия на них представителей всех заинтересованных сторон.

28. Нередки ситуации, когда в силу объективных причин государство-участник не может направить представительную делегацию на заседание комитета для защиты своего национального доклада. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать введение практики проведения диалога национальной делегации с комитетом с использованием современных информационно-коммуникационных технологий (например, в формате видеоконференций и Интернет-трансляций заседаний комитетов). Обязательными условиями проведения защиты доклада по такой схеме должны быть направление государством-участником в адрес комитета соответствующей просьбы и наличие у страны необходимых технических возможностей (а при их отсутствии — при условии оказания соответствующего технического содействия Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, выполняющего функции Секретариата договорных органов).

29. В целях обеспечения подлинной беспристрастности и открытости деятельности договорных органов современные информационно-коммуникационные технологии (в частности, Интернет-трансляции) должны также использоваться при проведении диалога комитетов с другими источниками ин-

формации накануне защиты национальных докладов (учреждениями и институтами системы Организации Объединенных Наций, национальными правозащитными механизмами, институтами гражданского общества и др.).

30. Отказ от практики подготовки кратких отчетов о заседаниях комитетов возможен лишь в случае внедрения в работу договорных органов современных информационно-коммуникационных технологий и создания открытой и хорошо защищенной базы данных видео- и аудио трансляций всех заседаний комитетов.

31. Необходимо сохранить многоязычный характер деятельности договорных органов. Сокращение количества языков, на которых государства-участники могут предоставлять национальные доклады, либо осуществлять их защиту, поставит страны перед необходимостью изыскивать дополнительные ресурсы для осуществления перевода своих материалов.

32. Представляется необходимым разработать руководство по проведению диалога между договорными органами и государствами-участниками при рассмотрении их периодических докладов. Указанный документ должен быть подготовлен государствами-участниками совместно с договорными органами и касаться только процедурных моментов защиты докладов.

33. Совершенствуя свою деятельность и внедряя новые методы работы, договорные органы ни при каких условиях не должны создавать для государств дополнительные обязательства, отличных от тех, которые они брали на себя при подписании, ратификации или присоединении к соответствующим международным договорам.

Заключительные замечания договорных органов и их осуществление

34. Российская Федерация исходит из необходимости подготовки договорными органами более кратких и сфокусированных заключительных замечаний по итогам рассмотрения периодических докладов. Указанные замечания и рекомендации должны быть реалистичными и прагматичными, а также учитывать реальные возможности и потребности государств-участников.

35. Методология и модальности выполнения государствами-участниками заключительных замечаний договорных органов не урегулированы положениями соответствующих международных договоров. Эти вопросы относятся к исключительной компетенции государств-участников. С учетом существующих институциональных, политических, социально-экономических, культурных, религиозных и других особенностей страны самостоятельно определяют возможность и необходимость принятия каких-либо планов действий по реализации заключительных замечаний, выдвижения каких-либо законодательных инициатив, проведения национальных консультаций, подключения к этому процессу институтов гражданского общества, включая учреждение специального координационного механизма.

36. Действующие международные договоры не содержат каких-либо положений относительно т.н. последующих мер по итогам рассмотрения национальных докладов. В этой связи готовность того или иного государства-участника вступить в диалог с договорным органом по данному вопросу является исключительно проявлением его доброй воли. Сами договорные органы и Управле-

ние Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека могут лишь оказывать техническое содействие в случае обращения со стороны заинтересованных правительств.

37. Осуществление договорными органами страновых визитов в качестве последующей меры по итогам рассмотрения национальных докладов государств-участников не предусмотрено международными договорами в области поощрения и защиты прав человека. Наделение комитетов такими полномочиями возможно только через внесение соответствующих дополнений в международные договоры или разработку соответствующих дополнительных инструментов (факультативных протоколов). Кроме того, это создаст дополнительную нагрузку (в том числе финансовую) на договорные органы и окажет негативное влияние на выполнение ими своих основных функций — рассмотрение национальных периодических докладов государств-участников.

38. Наделение комитетов подобными полномочиями противоречит самой природе договорных органов, призванных оказывать содействие государствам в выполнении ими своих международных обязательств в области поощрения и защиты прав человека, а не осуществлять контрольно-надзорные функции.

39. Оценка реализации государствами-участниками соответствующих заключительных замечаний осуществляется договорными органами на периодической основе в рамках рассмотрения их национальных докладов. Действующими международными договорами не предусмотрена какая-либо процедура промежуточной отчетности государств-участников. Направление ими в комитеты промежуточных докладов о выполнении заключительных замечаний является их правом, а не обязанностью. В этой связи любая институционализация процедуры промежуточной отчетности возможна только через внесение соответствующих дополнений в международные договоры или разработку соответствующих дополнительных инструментов (факультативных протоколов).

Процедура рассмотрения индивидуальных сообщений

40. С учетом природы договорных органов принимаемые ими решения по индивидуальным сообщениям не имеют обязательной юридической силы и носят исключительно рекомендательный характер. Опубликование или иное приращение гласности любых материалов, касающихся сообщения и хода его рассмотрения, возможно только с обоюдного согласия государства-участника и заявителя. Несоблюдение данного условия является нарушением права человека на защиту и охрану частной жизни.

41. Сбор и хранение информации, содержащей персональные данные гражданина, регулируются соответствующим законодательством государства-участника. В этой связи при рассмотрении вопроса о формате и модальностях сбора и хранения информации по индивидуальным сообщениям следует руководствоваться конфиденциальным характером таких данных. Кроме того, на хранение и обработку такого рода чувствительной информации необходимо получать согласие заявителя и государства-участника.

42. В этой связи Российская Федерация считает нецелесообразным создание открытой единой базы данных решений договорных органов по итогам рассмотрения индивидуальных сообщений. Подобный шаг подрвет конфиденциальный характер этой процедуры, закрепленный в соответствующих междуна-

родных договорах. При этом именно конфиденциальный характер данной процедуры является одним из главных элементов, делающих ее привлекательной для государств-участников. Отказ от этого принципа может негативно сказаться на достижении цели обеспечения универсального участия государств в основных международных договорах по правам человека.

43. Российская Федерация считает нецелесообразным создание объединенной межкомитетской рабочей группы по сообщениям. Подобный шаг не только будет противоречить положениям соответствующих международных договоров, но и подорвет факультативный характер процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений по отношению к основным задачам договорных органов — рассмотрение национальных периодических докладов, а также налаживание конструктивного взаимодействия с государствами-участниками и оказание им содействия в выполнении ими своих международных обязательств.

44. Международные договоры или факультативные протоколы, регулирующие процедуру индивидуальных сообщений, предусматривают, что государство-участник по истечении определенного временного периода после вынесения комитетом решения (как правило, 6 месяцев) должно проинформировать договорной орган о принятых в этой связи мерах. В данном контексте Российская Федерация рассматривает идею о рассмотрении в рамках защиты национальных докладов вопросов о выполнении государствами-участниками решений договорных органов по индивидуальным сообщениям как идущую вразрез с положениями соответствующих международных договоров.

45. Российская Федерация считает необходимым ввести ограничение на срок рассмотрения договорными органами индивидуальных сообщений (например, не более 2–3 лет). Это позволит сэкономить время в течение сессий комитетов, а также выделяемые на конференционное обслуживание средства. Кроме того, введение ограничений на срок рассмотрения сообщений внесет определенность для их авторов, которые будут иметь четкое представление о перспективах рассмотрения их обращений в комитетах.

46. Представляется необходимым разработать руководство по работе с индивидуальными сообщениями. Указанный документ должен быть подготовлен государствами-участниками совместно с договорными органами и касаться только процедурных моментов обращения с подобными сообщениями. Что касается базовых положений относительно процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений, содержащихся в соответствующих международных договорах, то они должны оставаться неизменными.

Замечания общего характера

47. Российская Федерация считает необходимым ввести практику подготовки договорными органами замечаний общего характера в тесном взаимодействии с государствами-участниками и при безусловном учете социальных, экономических, политических, религиозных и культурных особенностей того или иного государства.

Состав договорных органов и требования, предъявляемые к их экспертам

48. В целях соблюдения принципа справедливого географического представительства государств в составе договорных органов представляется целесообразным выработать региональные квоты на членство в том или ином комитете. Российская Федерация исходит из того, что конкретные параметры должны быть одобрены конференциями государств-участников соответствующих международных договоров.

49. Требования, предъявляемые к кандидатам на избрание в состав договорных органов, механизм их номинирования и выборов закреплены в соответствующих международных договорах и относятся к исключительному ведению государств-участников. Изменение существующей процедуры отбора кандидатов и выбора экспертов возможно только путем внесения соответствующих изменений в международные договоры или разработки соответствующих дополнительных инструментов (факультативных протоколов). Введение каких-либо новых критериев и механизмов (консультативных комитетов) отбора кандидатов путем принятия договорными органами решений, рекомендаций или руководящих принципов является превышением их полномочий и нарушением соответствующих мандатов.

50. Представляется необходимым разработать комплекс мер, направленных на деполитизацию деятельности договорных органов, повышение объективности экспертов, а также обеспечение их подлинной независимости не только от государств-участников, но и от других «групп влияния», включая институты гражданского общества, академические круги, а также органы системы Организации Объединенных Наций. В этой связи важно разработать свод этических и профессиональных норм поведения и требований к членам комитетов (по аналогии с Кодексом поведения специальных процедур Совета Организации Объединенных Наций по правам человека), а также соответствующий механизм ответственности за ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей. Российская Федерация считает также целесообразным установить предельный срок пребывания одного и того же лица в качестве эксперта договорного органа.

Взаимодействие со специальными процедурами Совета Организации Объединенных Наций по правам человека, региональными и субрегиональными организациями

51. Вопросы мониторинга выполнения государствами рекомендаций специальных процедур Совета Организации Объединенных Наций по правам человека, а также региональных и субрегиональных организаций не входят в компетенцию договорных органов. Наделение комитетов указанными полномочиями возможно только путем внесения соответствующих дополнений в международные договоры или разработки соответствующих дополнительных инструментов (факультативных протоколов).

52. Специальные процедуры, а также региональные и субрегиональные организации не имеют полномочий по мониторингу выполнения государствами-участниками заключительных замечаний (рекомендаций) договорных органов. Придание специальным процедурам таких дополнительных функций возможно только через внесение изменений в их соответствующие мандаты.
