



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/17/Add.1
15 August 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Сорок шестая сессия
Пункт 3 повестки дня

ОБЗОР РАБОТЫ ПОДКОМИССИИ

Мнение юрисконсульта Организации Объединенных Наций по
"вопросу толкования пункта 10 резолюции 1503 (XLVIII)
Экономического и Социального Совета"

1. На своей сорок пятой сессии в 1993 году Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств постановила в своем решении 1993/104 изучить на своей сессии 1994 года вопрос об изменении процедуры, регулируемой резолюцией 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета от 27 мая 1970 года, "включая возможную отмену этой процедуры". Она просила секретариат подготовить рабочий документ по этому вопросу для рассмотрения на данной сессии и "запросить мнение юрисконсульта Организации Объединенных Наций по вопросу толкования пункта 10 резолюции 1503 (XLVIII)". Настоящая записка подготовлена во исполнение указанной просьбы.

2. Переходя к рассмотрению настоящей просьбы, хотелось бы прежде всего отметить, что содержание пункта 10 резолюции может вызвать целый ряд вопросов, при том, что общий смысл этого положения является вполне ясным. В этой связи была предпринята попытка сформулировать некоторые из этих вопросов и прокомментировать их. Вместе с тем для целей проведения надлежащего анализа требуется представление более конкретной просьбы. В ожидании такой просьбы было сочтено целесообразным представить следующие соображения для целей оказания Подкомиссии посильной помощи.

3. В ходе анализа были рассмотрены вопросы, касающиеся предмета и сферы охвата пересмотра; органа, уполномоченного осуществить пересмотр; периодичности пересмотра; смысла выражения "такие сообщения" и различий между процедурой, установленной в Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, и процедурой, предусмотренной резолюцией 1503.

4. Пункт 10 резолюции 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета гласит:

"10. постановляет пересмотреть изложенную в настоящей резолюции процедуру рассмотрения сообщений, касающихся нарушения прав человека и основных свобод, если в системе Организации Объединенных Наций будет создан какой-либо новый орган, уполномоченный заниматься такими сообщениями, или в результате международного соглашения".

5. Текст пункта 10 был предложен Италией в ходе рассмотрения проекта резолюции 1503 Социальным комитетом в 1970 году. Намерение автора текста заключалось в том, чтобы "избежать дублирования и возможных противоречий при оценке приемлемости сообщений, касающихся нарушений прав человека и основных свобод, в случае создания новых органов по рассмотрению таких сообщений на основе международного соглашения или в рамках Организации Объединенных Наций" 1/. Применительно к вопросу о "новых органах" автор ссылался конкретно на Комитет по правам человека, предусмотренный Международным пактом о гражданских и политических правах и Факультативным протоколом к нему, а также на предложение о создании Управления Верховного комиссара по правам человека, которое в тот момент рассматривалось Генеральной Ассамблеей 2/. Таким образом, целью пункта 10 является обеспечение возможностей для пересмотра в связи с соответствующими последующими изменениями, с тем чтобы избежать каких-либо коллизий с функциями и полномочиями любого нового органа в данной области, который может быть создан в будущем.

A. Предмет и сфера охвата пересмотра

6. В пункте 10 идет речь о предусмотренной этой резолюцией "процедуре" рассмотрения "сообщений, касающихся нарушения прав человека и основных свобод". Предусмотренная резолюцией 1503 процедура представляет собой, по сути, механизм поэтапного анализа сообщений, полученных от отдельных лиц и организаций, с целью выявления грубых нарушений прав человека, которые, по-видимому, свидетельствуют о систематическом характере такого явления (т.е. ситуации). Таким образом, невзирая на использование

1/ См. E/AC.7/L.572 и E/AC.7/SR.642. Предложение Италии было принято без каких-либо поправок на 643-м заседании Специального комитета, состоявшегося 21 мая 1970 года, 17 голосами при 8 воздержавшихся, при этом никто не голосовал против (E/AC.7/SR.643). Проект резолюции в целом был принят Советом в качестве резолюции 1503 14 голосами против 7 при 8 воздержавшихся.

2/ E/AC.7/SR.642, стр. 188 текста оригинала.

термина "процедура", следует тем не менее исходить из того, что этот термин покрывает всю сферу охвата резолюции 1503. Процедура, установленная резолюцией 1503, первоначально представляла собой трехэтапный механизм оценки, осуществляемой вначале Рабочей группой по сообщениям, затем - Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, и на заключительном этапе - Комиссией по правам человека. Впоследствии в качестве инстанции третьего этапа перед окончательным рассмотрением сообщения Комиссией была добавлена Рабочая группа по изучению ситуаций. Функции и полномочия каждого органа, занимающегося рассмотрением сообщений, касающихся нарушений прав человека и основных свобод, определяются в резолюции 1503 и других соответствующих резолюциях (например, в резолюции 1990/41 Совета от 25 мая 1990 года) 3/. В этой связи предмет и сфера охвата пересмотра в соответствии с пунктом 10 должны затрагивать не только такие аспекты, как применение, приемлемость и конфиденциальность, но и роли и функции органов, принимавших участие в деятельности на каждом из этапов, определенных в ряде пунктов резолюции 1503 и других соответствующих резолюциях, и получивших развитие в ходе практической деятельности за эти годы.

7. Вместе с тем компетентный орган сам должен обозначить точную сферу охвата осуществляемого пересмотра с учетом, в частности, функций и полномочий соответствующего нового органа и рамок его компетенции.

В. Орган, уполномоченный осуществлять пересмотр

8. Формулировка пункта 10 не содержит конкретного упоминания органа, уполномоченного осуществлять пересмотр. Вместе с тем эта формулировка не препятствует тому, чтобы каждый из пяти соответствующих органов (т.е. Рабочая группа по сообщениям, Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, Рабочая группа по изучению ситуаций, Комиссия по правам человека и сам Совет) осуществлял пересмотр элементов, относящихся к сфере возлагаемых на них функций согласно процедуре, предусмотренной в резолюции 1503. Поскольку компетенция вспомогательного органа охватывает лишь те функции, которые поручаются ему в соответствии с процедурой, предусмотренной в резолюции 1503, любой пересмотр всеобъемлющего характера относится в первую очередь к сфере компетенции самого Совета. Вместе с тем это не означает, что он не может поручить осуществление данной задачи Комиссии или другим органам. Равным образом, можно отметить, что, поскольку механизм, предусмотренный резолюцией 1503, реализуется Советом через его резолюцию 1503, никакой другой орган не правомочен вносить в нее изменения без санкции Совета.

3/ Роль каждого органа кратко излагается в документе E/CN.4/1994/42, пункты 53-58 и 68-76.

9. В марте 1993 года Комиссия по правам человека приняла резолюцию 1993/58 под названием "Эффективное функционирование различных механизмов, созданных для наблюдения, расследования и контроля за практическим осуществлением договорных обязательств, принятых на себя государствами в области прав человека, и действующих международных стандартов в этой сфере". Комиссия просила Генерального секретаря подготовить доклад с уделением особого внимания шести тематическим областям, касающимся:

- a) первоначальных мандатов, предоставленных различным договорным и недоговорным механизмам;
- b) международно-правовых норм и стандартов, на которых в настоящее время строят свою деятельность существующие недоговорные механизмы;
- c) концептуальных основ, методов работы и правил процедуры, применяемых каждым недоговорным механизмом при осуществлении своего мандата;
- d) различных норм, критериев и практики, применяемых каждым существующим механизмом при установлении приемлемости сообщений;
- e) предварительного изучения и оценки сообщений, направления их заинтересованным сторонам и принятия дальнейших мер в связи с ними;
- f) критериев, применяемых на практике Центром по правам человека для направления сообщений существующим открытым механизмам или в инстанции, предусмотренные конфиденциальной процедурой, установленной в резолюции 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета, а также правовой основы, на которой базируются такие критерии.

Процедуре, предусмотренной в резолюции 1503, была посвящена часть доклада Генерального секретаря 4/. Тем не менее Комиссия отложила рассмотрение этого вопроса до своей сессии 1995 года. В августе 1993 года Подкомиссия в своем решении 1993/104 постановила изучить вопрос об изменении процедуры, регулируемой резолюцией 1503, включая возможную отмену этой процедуры. В этой связи секретариатом был подготовлен рабочий документ (E/CN.4/Sub.2/1994/17).

10. Таким образом, получается, что пересмотр, касающийся процедуры, установленной в резолюции 1503, осуществляют сразу два органа. Возникают ли какие-либо коллизии при одновременном осуществлении таких пересмотров? Следует ли устанавливать в этой связи

4/ В докладе Генерального секретаря (E/CN.4/1994/42) достаточно подробно рассматривается процедура, предусмотренная в резолюции 1503, а также ряд других процедур договорного и недоговорного характера. См., в частности, пункты 50-58, 66-76 и 82-84 доклада, в которых идет речь соответственно об основных аспектах, методе работы и критериях, используемых при решении вопроса о том, следует ли направлять сообщение в открытые механизмы или в инстанции, предусмотренные процедурой, установленной в резолюции 1503.

какой-либо приоритет, и если да, то какому органу следует отдавать приоритет? Пункт 10 резолюции 1503 Совета не дает ответа на эти вопросы. По всей видимости, в такой ситуации соответствующим органам следует исходить из сферы действия своей компетенции в данной сфере и потребности в обеспечении максимальной эффективности.

C. Периодичность пересмотра

11. Другой подлежащий обсуждению вопрос заключается в том, когда именно следует осуществлять пересмотр в соответствии с положениями пункта 10. Согласно предусмотренному в пункте 10 условию такой пересмотр проводится, "...если в системе Организации Объединенных Наций будет создан какой-либо новый орган, уполномоченный заниматься такими сообщениями, или в результате международного соглашения".

12. Используемый в пункте 10 термин "орган" охватывает не только органы, создаваемые в рамках Организации, но и структуры, учреждаемые в соответствии с международными соглашениями. Вопросы пересмотра приобретают актуальность в случае появления какого-либо нового образования, будь то орган в рамках Организации или структура, предусмотренная международным соглашением.

13. В 1978 году, после вступления в силу в 1976 году Международного пакта о гражданских и политических правах и Факультативного протокола к нему, Комиссия по правам человека приступила к пересмотру процедуры, установленной в резолюции 1503, с учетом начала работы Комитета по правам человека, т.е. органа, уполномоченного заниматься рассмотрением сообщений о нарушении прав человека на основании процедуры, установленной в Факультативном протоколе. В своей резолюции 16 (XXXIV) Комиссия просила Генерального секретаря подготовить исследование о существующей процедуре Организации Объединенных Наций по рассмотрению сообщений, касающихся нарушения прав человека, "для оказания помощи Комиссии в изучении мер, направленных на избежание возможного дублирования и повторения работы при использовании этой процедуры". Соответствующее исследование было подготовлено и представлено Комиссии в следующем, 1979 году 5/. Впоследствии Комиссия не предприняла в этой связи никаких конкретных действий.

14. После 1979 года, несмотря на появление двух дополнительных процедур рассмотрения сообщений, никаких конкретных пересмотров в связи с резолюцией 1503 не проводилось. Поскольку эти процедуры предусматривают рассмотрение жалоб в отношении предполагаемых нарушений положений соответствующих международных договоров по правам человека, заключенных в рамках Организации Объединенных Наций, их следует назвать:

- процедура, регулируемая статьей 22 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

5/ Доклад Генерального секретаря содержится в документе E/CN.4/1317. По всей видимости, этот доклад Комиссией не обсуждался.

- процедура, регулируемая статьей 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Следует также упомянуть о том, что процедура, установленная статьей 77 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, также предусматривает рассмотрение сообщений (эта Конвенция пока еще не вступила в силу).

15. В своей резолюции 48/141 Генеральная Ассамблея постановила, в частности, учредить пост Верховного комиссара по правам человека. В пунктах 3 и 4 этой резолюции излагаются обязанности и функции Верховного комиссара. Хотя Управление Верховного комиссара по правам человека является "новым органом", решение вопроса о пересмотре, предусмотренном пунктом 10 резолюции 1503, зависит, в частности, от того, будет ли Верховный комиссар уполномочен рассматривать "сообщения, касающиеся нарушения прав человека и основных свобод" по смыслу резолюции 1503. На данном этапе Управление по правовым вопросам не располагает достаточной информацией для того, чтобы дать четкий ответ на этот вопрос.

16. Использованное в пункте 10 резолюции 1503 (XLVIII) выражение "should be reviewed" не предполагает автоматического или обязательного начала процедуры пересмотра, что означает, что соответствующий компетентный орган обладает определенной степенью свободы при решении вопроса о том, когда ему следует приступить к пересмотру. Такое толкование подтверждается историей разработки положения пункта 10 б/.

D. Смысл выражения "такие сообщения"

17. Использованное в пункте 10 выражение "такие сообщения" относится к "сообщениям, касающимся нарушения прав человека и основных свобод". Ориентиром в этой связи могут служить прежде всего Процедуры рассмотрения вопроса о приемлемости сообщений, изложенные в резолюции 1 (XXIV) Подкомиссии. Эти процедуры охватывают следующие параметры: i) стандарты и критерии; ii) источник сообщений; iii) содержание сообщений и характер утверждений; iv) наличие других средств правовой защиты; v) своевременность. В случае положительного решения вопроса о приемлемости такие сообщения (наряду с ответами, полученными в связи с этими сообщениями от правительств) рассматриваются соответствующими органами на предмет определения того, не свидетельствуют ли они о систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека и основных свобод. С учетом указанной процедуры и истории разработки процедуры, установленной в резолюции 1503, любой пересмотр должен предполагать анализ соответствующих процедур, применяемых "новыми органами". В этой связи в ходе пересмотра можно также рассмотреть процедуры, применяемые органами, функционирующими на региональном уровне.

б/ См. обсуждение пункта 10 в Специальном комитете на его 642-м заседании, состоявшемся 21 мая 1970 года, E/AC.7/SR.642.

Е. Различия между процедурой, предусмотренной Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах, и процедурой, установленной в резолюции 1503

18. Согласно пунктам 1 и 2 резолюции 1503, сообщения, "полученные" в соответствии с резолюцией 728F (XXVIII) Экономического и Социального Совета и согласно резолюции 1235 (XLII) Совета, препровождаются в инстанцию, предусмотренную процедурой по резолюции 1503.

19. Процедура, установленная резолюцией 1503, носит конфиденциальный характер, в силу чего все полученные на ее основании сообщения рассматриваются в конфиденциальном порядке в соответствии с пунктом 8 резолюции 1503 7/. Сообщения, предусмотренные Факультативным протоколом, также считаются конфиденциальными, однако соображения Комитета по правам человека и решения окончательного характера (например, решения, объявляющие сообщения неприемлемыми) предаются огласке после их препровождения соответствующим сторонам.

20. Установленная в Факультативном протоколе процедура рассмотрения жалоб от отдельных лиц применяется лишь в отношении государств, которые являются сторонами Протокола, и содержание сообщений не должно выходить за рамки конкретной категории предусмотренных в этом документе прав (т.е. гражданских и политических прав). Установленная в резолюции 1503 процедура рассмотрения систематических нарушений применяется в отношении всех государств и охватывает сообщения, поступающие от любого лица, группы лиц или неправительственных организаций. Содержание сообщения может быть весьма широким по характеру и охватывать все права человека, признанные во Всеобщей декларации прав человека. Наличие такого различия следует иметь в виду при обсуждении проблемы дублирования.

21. С 1979 года с молчаливого одобрения Комиссии секретариатом применяется практический метод работы, призванный избежать возможного дублирования при рассмотрении сообщений, представляемых в соответствии с Факультативным протоколом и на основании конфиденциальной процедуры, предусмотренной резолюцией 1503 8/.

7/ Пункт 8 гласит: "... все меры, предусмотренные в области выполнения настоящей резолюции Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств или Комиссией по правам человека, должны носить конфиденциальный характер до тех пор, пока Комиссия не решит сделать рекомендации Экономическому и Социальному Совету".

8/ Дополнительные сведения об этом практическом методе см. в пунктах 48 и 82 документа E/CN.4/1994/42.