



Distr.
GENERAL

A/52/64
29 January 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия

ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ДОКЛАДЫ СПЕЦИАЛЬНЫХ ДОКЛАДЧИКОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Письмо Постоянного представителя Нидерландов при Организации
Объединенных Наций от 27 января 1997 года на имя
Генерального секретаря

Имею честь предложить Вашему вниманию доклад "Наблюдение Организации Объединенных Наций за соблюдением прав человека", подготовленный Нидерландским консультативным комитетом по вопросам прав человека и внешней политики (см. приложение).

Был бы признателен Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве официального документа Генеральной Ассамблеи по пункту повестки дня, озаглавленному "Вопросы прав человека: положение в области прав человека и доклады специальных докладчиков и представителей".

Н.Х. БИГМАН
Посол
Постоянный представитель

ПРИЛОЖЕНИЕ

НАБЛЮДЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА:

ПОДГОТОВЛЕНО КОНСУЛЬТАТИВНЫМ КОМИТЕТОМ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И
ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ НИДЕРЛАНДОВ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Введение и краткое изложение задач	4
Глава 1. Общая история вопроса	5
Глава 2. Консультативный доклад 1988 года; последующие события и значение процедур представления докладов	6
Глава 3. Договорные процедуры	10
3а. Процедуры представления докладов	10
3б. Процедуры подачи и рассмотрения жалоб	15
3с. Процедуры расследования	16
Глава 4. Процедуры и механизмы, опирающиеся на Устав	17
Глава 5. События, которые произошли в период после проведения Конференции в Вене	21
Глава 6. Резюме и рекомендации	23
 <u>Приложения:</u>	
Приложение I Членский состав Консультативного комитета по вопросам прав человека и внешней политики	28
Приложение II Запрос о предоставлении рекомендации	29
Приложение III Перечень консультативных докладов, опубликованных Консультативным комитетом	31
Приложение IV Статистические данные	33

НАБЛЮДЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Введение и краткое изложение задач

В своем письме от 6 сентября 1995 года министр иностранных дел просил Консультативный комитет по вопросам прав человека и внешней политики (членский состав см. в приложении I) представить ему рекомендации относительно роли Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (именуемой в дальнейшем "Подкомиссия") с точки зрения ее взаимоотношений с Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека, а также относительно путей рационализации и согласования процедур представления докладов в порядке наблюдения за выполнением обязательств, закрепленных в различных договорах по правам человека. Консультативному комитету было предложено рассмотреть эти аспекты в свете общей темы "Функционирование системы Организации Объединенных Наций в области прав человека и выполнение обязательств на международном уровне" (текст просьбы о вынесении рекомендаций см. в приложении II).

В своем консультативном докладе № 20 от 19 февраля 1996 года (полный перечень опубликованных докладов см. в приложении III) Консультативный комитет сосредоточился на первом компоненте обращенной к нему просьбы и сформулировал рекомендации и предложения относительно роли Подкомиссии. При этом Консультативный комитет провел углубленное изучение различных аспектов, включая желательность повышения независимости членов Подкомиссии, которая должна состоять из независимых экспертов. Замечания и рекомендации, вынесенные по данному предмету Консультативным комитетом, еще в большей степени применимы, по его мнению, к членам органов, которые наблюдают за соблюдением договоров. Характер этих договорных органов не столько политический, сколько полусудебный, и именно по этой причине они должны быть в состоянии осуществлять наблюдение за соблюдением договоров по правам человека, согласно которым они были учреждены. Консультативный комитет имеет здесь в виду следующие органы:

- Комитет по правам человека (КПЧ);
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации (СЕРД);
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ);
- Комитет против пыток (КПП);
- Комитет по правам ребенка (КПР).

Консультативный комитет принимал во внимание и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), учрежденный резолюцией Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС).

Консультативный комитет не будет более вдаваться в этот аспект, хотя он и важен. Вместо этого он отсылает к своим замечаниям по данному предмету, изложенным в его консультативном докладе № 20.

В настоящем консультативном докладе Консультативный комитет сосредоточится на втором компоненте направленной министром просьбы, а именно на рекомендациях относительно

функционирования процедур представления докладов в соответствии с договорами по правам человека и на проблеме рационализации и согласования.

В главе 1 дается общая история вопроса. Глава 2 посвящена событиям, которые произошли в этой области после публикации в 1988 году консультативного доклада Консультативного комитета "Конвенции по правам человека, наблюдение за соблюдением которых осуществляется Организацией Объединенных Наций". Полагая, что этот вопрос нельзя рассматривать в отрыве от обозначившейся с годами в Организации Объединенных Наций более широкой проблемы контроля за выполнением документов по правам человека, в главе 3 Консультативный комитет разберет эту проблему. При этом он рассмотрит соотношение процедур представления докладов и других процедур, предусмотренных в договорах, а именно права отдельных лиц государств обращаться с жалобами и процедур расследования. В главе 4 Консультативный комитет рассмотрит, хотя и менее развернуто, процедуры и механизмы наблюдения, установленные Комиссией по правам человека в силу полномочий, вытекающих из Устава Организации Объединенных Наций (так называемые "процедуры и механизмы, опирающиеся на Устав"). Кроме того, в главе 5 Консультативный комитет счел целесообразным рассмотреть некоторые имеющие отношение к настоящему консультативному докладу события, которые произошли после второй Всемирной конференции по правам человека в Вене (июнь 1993 года). При этом основное внимание он уделил назначению Верховного комиссара по правам человека (ВКПЧ). Наконец, в главе 6 приводится резюме и ряд рекомендаций.

Консультативный комитет весьма обязан профессору международного права Лейденского университета и бывшему Докладчику Организации Объединенных Наций по вопросу о пытках г-ну П.Х. Коэймансу, эксперту в области процедур представления докладов, работающему при Нидерландском институте прав человека Утрехтского университета, г-же И. Бурефейн и должностным лицам Министерства иностранных дел за их содействие в подготовке настоящего консультативного доклада.

Глава 1. Общая история вопроса

Процедуры наблюдения в Организации Объединенных Наций сформировались совершенно по-другому, нежели система наблюдения, принятая в Международной организации труда (МОТ), и система, используемая в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Вообще говоря, в двух последних механизмах применяется единая, объединенная система в составе различных органов, которые контролируют выполнение государствами-участниками обязательств, закрепленных в серии конвенций (МОТ) или же в основной конвенции и различных последующих протоколах к ней (ЕКПЧ). На первых порах Организация Объединенных Наций стремилась к созданию аналогичной единообразной системы наблюдения – в контексте выработки "Международного билля о правах". Та же идея фигурировала и в предложении, вынесенном в 1968 году на первой Международной конференции по правам человека в Тегеране – т.е. после появления в 1965 году Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и принятия в 1966 году обоих основных Пактов о правах человека, а также Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) – однако достаточной поддержки это предложение не получило.

Избранный Организацией Объединенных Наций путь стал другим: последовательная выработка серии договоров, каждый с собственным механизмом наблюдения. В результате сейчас имеется шесть отдельных договорных органов. После вступления в силу Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей к их числу добавится седьмой

договорный орган¹. Каждый договорный орган является в каком-то смысле автономным, имея собственные правила процедуры и проводя собственную политику. В этой-то связи и возникают проблемы, на которые ссылается министр, прося вынести рекомендации. Необходимо найти решения этим проблемам, к числу которых относятся бремя обязательств по представлению докладов и недостаточная согласованность органами, отвечающими за наблюдение.

Общая картина имеющихся в Организации Объединенных Наций процедур и органов, связанных с наблюдением, становится еще более сложной, если учитывать, что в соответствии с мандатом, данным в 1967 году в резолюции 1235 (XLII) Экономического и Социального Совета Комиссия по правам человека создала с годами многочисленные органы, "опирающиеся на Устав". Рабочие группы и докладчики, назначаемые на основании этого мандата, занимаются либо положением с правами человека в какой-то конкретной стране, либо некоторыми имеющими массовое международное распространение явлениями, которые классифицируются как грубые нарушения прав человека. На сессии Комиссии по правам человека в 1996 году было представлено не менее 12 докладов по конкретным странам и 14 тематических докладов.

Вырисовывающаяся общая картина весьма сложна, и одним взглядом ее не охватить. Она отражает интерес к целому ряду проблем, ситуаций в отдельных странах и групп населения и озабоченность по их поводу. Она сформировалась постепенно, в результате политических процессов, "по нарастающей", а не как продукт целостного генерального плана. В каком-то смысле она говорит о наличии здоровой дозы активности, но в то же время ставит трудные задачи перед Секретариатом Организации Объединенных Наций, т.е. Центром по правам человека, в плане согласования и координации. Предоставляемого вспомогательного обслуживания оказывается недостаточно, в частности из-за внутренних разногласий и нехватки ресурсов, например на участке обработки данных. Одна из задач, связываемых с недавно учрежденным постом Верховного комиссара по правам человека, - исправить такое положение дел. Позднее Консультативный комитет вернется к этому моменту в своем консультативном докладе.

Глава 2. Консультативный доклад 1988 года; последующие события и значение процедур представления докладов

Проблема процедур представления докладов вызывает озабоченность на протяжении уже значительного времени. Еще в 1988 году тогдашний министр иностранных дел просил Консультативный комитет представить ему рекомендации по данному вопросу. Консультативный доклад "Конвенции по правам человека, наблюдение за соблюдением которых осуществляется Организацией Объединенных Наций" (№ 7 от 12 июля 1988 года) был опубликован по просьбе министра в качестве документа Организации Объединенных Наций (документ A/C.3/43/5) и сыграл определенную роль в обсуждениях, состоявшихся на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций и в Комиссии по правам человека. Консультативный доклад попал в Организацию Объединенных Наций в период, когда впервые стали предприниматься усилия к тому, чтобы тема, ежегодно фигурирующая в повестке дня Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Комиссии по правам человека под рубрикой "Эффективное осуществление международных документов по правам человека, включая обязательства по представлению докладов в соответствии с международными документами по правам человека", структурно стала объектом постоянного внимания.

¹ В настоящее время участниками этой Конвенции является лишь семь государств; для ее вступления в силу ратифицировать ее или присоединиться к ней должны двадцать государств (статья 87).

Некоторые из названных тогда недостатков отнюдь не утратили своей остроты, а то и усугубились. Это особенно относится к бремени процедур представления докладов в соответствии с различными документами, нарушению государствами-участниками сроков представления докладов и неспособности Центра по правам человека обеспечить достаточное вспомогательное обслуживание. По некоторым моментам, затрагивавшимся в рекомендациях Консультативного комитета в 1988 году, достигнут ряд усовершенствований, например в отношении некоторых методов работы, используемых договорными органами, и метода финансирования расходов в связи с заседаниями договорных органов. Эти подвижки во многом вызваны расширением круга ведения договорных органов в результате прекращения политического конфликта между Востоком и Западом.

Приводимый ниже набросок нынешней ситуации никоим образом не является полным. Консультативный комитет всего лишь попытался описать основные качественные и количественные сдвиги, произошедшие с 1988 года:

- i) число договоров, обязующих представлять доклады, пополнилось двумя новыми конвенциями, из которых одна вступила в силу и стала к настоящему времени документом по правам человека, подписанным наибольшим количеством государств: Конвенция о правах ребенка (1989 год). Другая недавно заключенная конвенция – Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год) – пока не вступила в силу. Еще один сдвиг – это произошедший де-факто демонтаж международного механизма по контролю за выполнением Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него;
- ii) в настоящее время готовятся факультативные протоколы к Конвенции против пыток, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и два протокола к Конвенции о правах ребенка;
- iii) значительно возросло количество ратификаций различных договоров. Однако нарушения сроков представления докладов участились еще значительно (подробности см. в приложении IV);
- iv) гораздо большее число стран признало право отдельных лиц обращаться с жалобами в КПЧ, КПП и СЕРД (тоже см. приложение IV);
- v) с тем чтобы избавить государства-участники от бремени представления в каждом докладе исходных данных о стране, демографии, конституционной структуре и т.д., введена система базовых документов, содержащих информацию, которой могут пользоваться все договорные органы;
- vi) осуществляются усилия по совершенствованию методов работы и повышению качества процедур наблюдения посредством:
 - более активного использования различных источников информации;
 - вынесения и применения в более широком масштабе "замечаний общего порядка" и "рекомендаций общего характера" (или "общих рекомендаций");
 - вынесения "заключительных комментариев" после рассмотрения каждого доклада той или иной страны и составления резюме сильных и слабых моментов и рекомендаций в отношении последующей деятельности;

- назначения (в случае некоторых договорных органов) докладчиков по отдельным странам;
- vii) большинство договорных органов запрашивают в настоящее время специальные доклады, если ситуация в отношении тех или иных государств-участников дает основания для озабоченности; в некоторых случаях это делается с целью принятия специальных превентивных мер (особенно КЛДР);
- viii) расходы на заседания СЕРД и КПП, которые в прошлом оплачивались государствами-участниками, сейчас (в ожидании ратификации поправок к соответствующим конвенциям) финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Это сократило риск отмены заседаний из-за нехватки средств;
- ix) с 1988 года председатели договорных органов собирались раз в два года на совещания для обсуждения общих проблем и вынесения рекомендаций относительно совершенствования методов работы и организационной практики. Начиная с 1996 года эти совещания проводятся ежегодно. Начиная с 1996 года будут также организовываться совещания, на которых председатели договорных органов, специальные докладчики, представители, эксперты и представители программы вспомогательного обслуживания будут обсуждать вопросы сотрудничества и координации²;
- x) назначен Верховный комиссар по правам человека (ВКПЧ). Мандат Верховного комиссара включает координацию с Центром по правам человека. С 1995 года ВКПЧ принимал участие в консультациях, о которых говорится в подпункте ix выше;
- xi) рабочая нагрузка Центра по правам человека, которая с самого начала была большой, значительно увеличилась, что не сопровождалось пропорциональным увеличением финансовых ресурсов и штата сотрудников.

С учетом вышеупомянутых сдвигов Консультативный комитет отмечает, что если принимать во внимание количество и объем докладов, которые обязаны представлять государства-участники, и желательность повышения качества процедур наблюдения, то наиболее напряженным звеном в системе контроля в целом являются процедуры представления докладов. Соответственно, возникает вопрос: не приводит ли сама масштабность обязательств по представлению докладов к тому, что эти процедуры приобретают формальный, показной характер, и есть ли смысл в том, что государства-участники, договорные органы и Организация Объединенных Наций тратят на них столько времени, энергии и ресурсов?

Именно в свете этих соображений Консультативный комитет хотел бы подчеркнуть – как он уже, кстати, делал это в своем консультативном докладе 1988 года – особый характер процедуры представления докладов в том смысле, что эта процедура действует как обязательство в отношении всех государств-участников (не завися от политической избирательности) и касается осуществления договоров в целом.

В этой связи Консультативный комитет считает целесообразным напомнить о целях, которым призвана служить система представления докладов. В этом контексте он хотел бы сослаться на подготовленную нынешним Председателем Комитета по экономическим, социальным и культурным

² См. документы Организации Объединенных Наций HRI/MC/1996/2 и E/CN.4/1996/103.

правам г-ном Филиппом Алстоном для "Справочника по представлению докладов о правах человека" главу "Цели представления докладов" ("Manual on Human Rights Reporting", New York, 1991, pp. 13-16). В этой главе автор выводит семь взаимосвязанных функций, которые должны находить отражение в докладах. К ним относятся:

- i) первоначальный обзор, т.е. исходная картина с национальным законодательством и практикой;
- ii) наблюдение, т.е. тщательное отслеживание и регистрация соответствующих событий как на национальном уровне, так и на уровне договорных органов;
- iii) формирование политики, т.е. выработка установочных мер, необходимых для осуществления договорных обязательств;
- iv) общественный контроль, т.е. порядок, при котором государства отчитываются перед собственными гражданами, заинтересованными национальными неправительственными организациями (НПО) и международным сообществом в лице договорных органов;
- v) оценка, т.е. анализ развития событий с учетом предыдущих докладов и тех целей, которые уже достигнуты или которых предстоит достичь;
- vi) признание проблем, т.е. признание недостатков и проблем, которые требуют преодоления; их выявление – это задача, которую нужно выполнять как на национальном, так и на международном уровнях;
- vii) обмен информацией, т.е. составление данных и обмен ими для того, чтобы государства-участники, НПО и договорные органы могли учиться на опыте.

Если учитывать вышеназванные функции, то эффективность системы представления докладов целиком зависит от плодотворного взаимодействия между национальным и международным уровнями. По своей важности национальный компонент занимает по крайней мере то же место, что и международный, если не выше. Если международное наблюдение является поверхностным и недостаточным, на национальном уровне не будет политического стимула к тому, чтобы вкладывать много времени и энергии в подготовку докладов. И наоборот, если доклады на национальном уровне являются результатом формально-бюрократических изысканий, вряд ли будут создаваться условия для конструктивного диалога в международной сфере. В этой связи Консультативный комитет хотел бы подчеркнуть, что рассматривает наблюдательные механизмы Организации Объединенных Наций в качестве крайне важного, жизненно необходимого и динамичного компонента системы глобальной защиты прав человека и что заложенный в этой системе потенциал, по его мнению, ни в коей мере не исчерпан. Рассматривая процедуры представления докладов и вынося рекомендации и предложения, Консультативный комитет стремился установить пути, позволяющие улучшить функционирование системы представления докладов не только в общем плане, но и применительно к Нидерландам и тому вкладу, который они могут внести в этом контексте.

Глава 3. Договорные процедуры

Что касается различных договорных процедур, то в целом их можно подразделить на процедуры представления докладов, процедуры подачи и рассмотрения жалоб (жалоб отдельных лиц и жалоб государств) и процедуры расследования. Консультативный комитет по порядку

рассмотрит эти три вида процедур, однако основное внимание уделит процедурам представления докладов ввиду соответствующей просьбы министра иностранных дел.

3а. Процедуры представления докладов

Из различных договорных процедур наиболее широко используется система представления докладов. Все государства-участники обязаны путем представления докладов периодически отчитываться о том, как они осуществляют положения договоров. Функции, которые может выполнять система представления докладов, уже были изложены выше. Консультативный комитет сосредоточит внимание в своих комментариях и предложениях в настоящем разделе на следующих двух компонентах процедур представления докладов: международном компоненте системы представления докладов (с учетом проблем задержек с представлением и рассмотрением докладов и бремени выполнения обязательств по представлению докладов) и национальном компоненте процедур представления докладов (в том числе на положении дел в этой области в Нидерландах).

Международный компонент

Выше уже были кратко затронуты качественные и количественные аспекты событий, происшедших в мире за период с 1988 года. Консультативный комитет рассмотрит ниже ряд аспектов, касающихся совершенствования методов работы и повышения качества процедур наблюдения. При этом он рассмотрит попытки справиться с огромными задержками с представлением и рассмотрением докладов, систему докладчиков по странам, практику исследований на местах, некоторые общие предложения в отношении совершенствования системы наблюдения, необходимость проведения более единообразной политики и роль ВКПЧ и Центра по правам человека.

Огромные задержки с представлением и рассмотрением докладов представляют собой острую проблему, которую решить непросто. Действительно, эта проблема становится все более объемной и сложной по мере того, как растет число договоров, требующих от государств-участников представления докладов (см. также приложение IV). Консультативный комитет хотел бы в этой связи подчеркнуть, что государства-участники, которые не соблюдают обязательств по представлению докладов или представляют доклады лишь с большими задержками, нарушают соответствующие договоры. Они подрывают значимость системы международного наблюдения. Причины задержек различны: нехватка опыта или недоукомплектованность соответствующими кадрами национальных административных органов, отсутствие интереса общественности или законодательных органов к выполнению обязательств по представлению докладов, уделение этому вопросу слабого внимания на политическом уровне, бюрократическая неповоротливость и внутреннее нежелание быть объектом международного наблюдения. Ни договорным органам, ни ГА ООН, ни Комиссии по правам человека не удалось пока найти подлинное решение этой проблемы. Слишком обычный характер приобрели рассылка напоминаний правительствам, не представляющим доклады, практика упоминания этих стран в докладах и документах по вопросам политики и бесед с представителями соответствующих государств. Предоставление консультативных услуг путем организации учебных сессий по вопросам представления докладов и расширение прямой помощи некоторым государствам-участникам не принесли пока значительных конкретных результатов.

Безотносительно к вышесказанному, договорные органы также должны предпринять шаги для обеспечения тщательного и пунктуального рассмотрения докладов. Консультативный комитет выступает в целом за более строгое соблюдение дисциплины договорными органами, которым следует более твердо придерживаться своих графиков наблюдения, а не растягивать сроки в угоду тем государствам-участникам, которые не могут вовремя представлять доклады. Как известно, некоторые договорные органы уже приняли меры в данном направлении. В этом контексте

Консультативный комитет с интересом ознакомился с методом, который применяется КЭСКОП и в некоторых обстоятельствах СЕРД в отношении со странами, имеющими значительную задолженность по представлению докладов: даты рассмотрения устанавливаются, даже если не было получено никакого доклада, и наблюдение осуществляется на основе источников информации, а не докладов, представляемых данной страной. В этой связи КЭСКОП постановил в принципе рассматривать на каждой сессии положение в одной такой соответствующей стране. Консультативный комитет считает, что договорные органы должны пойти еще дальше и должны в будущем сами заблаговременно (например, за год) устанавливать свои графики независимо от того, получили ли они доклады. Эти графики могли бы затем издаваться и доводиться до сведения различных национальных учреждений и НПО. Хотя применение этого метода не всегда будет приводить к желательному конструктивному диалогу, на практике оно будет представлять собой политику "кнута", побуждающую государств-участников представлять просроченные доклады в относительно короткие сроки. Применение более упорядоченного и удобного для пользования метода работы позволило бы также предотвратить возникновение таких ситуаций, когда представленные вовремя доклады не рассматриваются так долго, что содержащаяся в них информация устаревает к тому времени, когда их начинают рассматривать. Консультативному комитету известно, что различные договорные органы намереваются ускорить рассмотрение докладов, которые были представлены, но еще не обсуждаются. Он считает крайне важным принятие мер по устранению этой проблемы, которая имеет широкораспространенный характер, за исключением СЕРД и КПП³. В стремлении решить этот вопрос КПП постановил увеличить число членов Комитета с 12 до 18 человек. Однако, если обсуждение докладов будет по-прежнему происходить на пленарной основе, может возникнуть ситуация, в которой будет труднее, а не легче, достигать консенсуса в отношении принимаемых заключений. Еще предстоит установить, позволит ли выбор такого варианта предотвращать дополнительные задержки с рассмотрением докладов. В краткосрочном плане Консультативный комитет считает более целесообразным расширение работы, хотя для этого договорные органы необходимо будет обеспечить ресурсами для проведения ряда дополнительных сессий. Консультативный комитет настоятельно призывает в этой связи правительство Нидерландов предпринять, когда это возможно совместно с аналогично настроенными партнерами, усилия для обеспечения выделения договорным органам необходимых дополнительных средств и услуг для этой цели.

Консультативный комитет с одобрением воспринял назначение большинством договорных органов докладчиков или рабочих групп по странам, которым поручена задача подготовки и представления страновых докладов, как это было предложено в его консультативном докладе 1988 года. Консультативный комитет считает, что в целях повышения качественного уровня диалога между представителями правительств и договорными органами все договорные органы должны ввести систему, в соответствии с которой доклады стран будут рассматриваться в три этапа: на первоначальном этапе будут рассматриваться самые важные вопросы, и затем, после 24-часового или 48-часового периода, в течение которого государство-участник будет иметь возможность для проведения анализа и внутренних консультаций, состоится второй этап, на котором будет продолжен и завершен диалог. Наконец, на третьем этапе, на котором не будут присутствовать представители государства-участника, договорный орган завершит составление своих заключительных замечаний. Консультативный комитет настоятельно призывает также ко всеобщему применению официальной практики (КЭСКОП, КПП) и неофициальной практики (КПЧ, СЕРД) проведения перед рассмотрением докладов стран сессий с участием НПО, с тем чтобы они могли поделиться своим опытом с докладчиками по странам и другими членами договорных органов. Хотя большинство договоров не предусматривает проведения консультаций с участием национальных

³ По состоянию на 1 мая 1996 года, например, КЛДОЖ до сих пор не рассмотрел 44 доклада, а КПЧ – в общей сложности 22 доклада.

и международных НПО, Консультативный комитет считает, что ничто не мешает создать такую систему, особенно если она будет служить неофициальной основой для нынешней системы. Консультативный комитет с одобрением отмечает принятие выдвинутого на шестом совещании председателей договорных органов предложения более активно привлекать национальные и международные НПО к обмену информацией до проведения заседаний Комитета.

Консультативный комитет отмечает, что, в отличие от практики, применяемой рабочими группами и докладчиками Комиссии по правам человека (см. стр. 17), большинство конвенций о правах человека, за исключением Конвенции против пыток (см. стр. 16), не предусматривает проведения расследований на территории государств, в которых были совершены предполагаемые нарушения (эти расследования именуется далее "расследованиями на местах"). Это не помешало некоторым договорным органам, например КЭСКП и СЕРД, приступать к проведению таких расследований на местах в исключительных случаях и, когда соответствующее государство-участник предоставляло такое разрешение, посещать территорию данного государства-участника. В целом визиты представителей Центра по правам человека можно было бы использовать в качестве практического варианта решения. Если Центр по правам человека будет проявлять бдительность и будет должным образом функционировать, он сможет выявлять недостатки в работе договорных органов. Он мог бы затем сообщать об этих недостатках председателям договорных органов через ВКПЧ. В целях обеспечения необходимой согласованности председатели соответствующих договорных органов могли бы обсуждать пути улучшения координации исходя из того, что договорные органы готовы активно сотрудничать в этом направлении. Одним из вариантов могло бы стать включение в повестку дня постоянного пункта, посвященного этой проблеме, на ежегодных совещаниях председателей. "Заключительные замечания" и "общие комментарии", согласованные различными договорными органами, могли бы служить в качестве точки отсчета для дискуссий при условии, что с ними можно было бы легко ознакомиться и что они широко распространялись бы.

Национальный компонент

Национальный компонент процедур представления докладов имеет столь же важное, если не большее значение, что и международный компонент. По мнению Консультативного комитета, этому вопросу не уделяется в целом достаточного внимания. В случае Нидерландов это выражается в том, что министерству иностранных дел приходится проводить переговоры для координации деятельности с другими заинтересованными министерствами и представителями других частей Королевства задолго до даты представления доклада, с тем чтобы составить график подготовки и представления доклада. Крайне важно обеспечить строгое соблюдение этого графика. В случае необходимости контроль за соблюдением графика должен обеспечиваться на уровне министерств или старшего звена гражданской службы. Консультативный комитет интересуется, следует ли привлекать к подготовке страновых докладов важные общинные организации, например НПО, как это делается в некоторых странах. По мнению Консультативного комитета, это относится в принципе к сфере ответственности государственных органов, и необходимо проводить четкое различие между обязанностями правительства и НПО. В этой связи Консультативный комитет считает, что при подготовке доклада от НПО следует в принципе требовать лишь предоставления информации.

Вместе с тем Консультативный комитет считает весьма важным, чтобы по завершении подготовки и составления докладов, они становились предметом национальных прений в социальных и академических рамках в контексте их "внимательного изучения общественностью". НПО могут обеспечивать – как это уже делает в Нидерландах Голландская секция Международной комиссии юристов (МКЮ), – чтобы к докладу правительства готовились замечания и чтобы эти замечания (в форме "теневого доклада" или в какой-либо другой форме) предоставлялись в

распоряжение соответствующего договорного органа. Этот подход, введенный в практику Нидерландами и некоторыми другими странами, в значительной степени способствует расширению и углублению диалога между органом наблюдения и государством-участником. Однако функционирование такой системы зависит от своевременного предоставления НПО и другим органам информации о повестках дня заседаний договорных органов, посвященных рассмотрению докладов, а также от обеспечения им доступа к текстам докладов правительств. Консультативный комитет считает, что парламенту также следует повнимательнее взглянуть на то, каким образом Нидерланды выполняют свои договорные обязательства. В этой связи Консультативный комитет рекомендует направлять соответствующие доклады в верхнюю и нижнюю палаты парламента одновременно с их представлением договорным органам.

В нынешней ситуации договорные органы сообщают правительству о результатах своей работы. Консультативный комитет рекомендует, чтобы в целях поощрения конструктивной последующей деятельности и непрерывного процесса выполнения договорных обязательств правительства, в данном случае правительство Нидерландов, сообщали также парламенту и заинтересованным организациям об основных темах диалога между представителями правительства и договорными органами. "Заключительные замечания" договорных органов, включающие резюме достоинств/недостатков докладов и рекомендации в отношении последующей деятельности, представляют собой превосходное средство обратной связи от международного к национальному уровню. В этом контексте Консультативный комитет полностью одобряет вынесенную в данной связи председателями договорных органов рекомендацию, которая впоследствии была поддержана ГА ООН в ее вышеупомянутой резолюции 50/170 (пункт 17). Правительствам следует также периодически представлять как верхней, так и нижней палатам доклады о том, каким образом деятельность каких-либо договорных органов на территории государств-участников может оказывать значительное превентивное воздействие. Хотя Консультативный комитет выступает за продолжение и расширение или организацию такой деятельности, он осознает, что расследования на местах, ввиду ограниченности бюджетных средств, могут иметь место лишь в особых случаях.

Консультативный комитет принял к сведению различные более общие предложения в отношении того, как можно решить возникшие проблемы. Он считает, что следует уделить серьезное внимание анализу возможности осуществления предложений, выдвинутых, в частности, в резолюции 50/170, пункт 7, ГА ООН. Цель этих предложений заключается в том, чтобы без нанесения ущерба качеству докладов рационализировать их посредством а) использования перекрестных ссылок при составлении докладов, б) возложения на административные подразделения ответственности за координацию деятельности внутри национальных государственных служб, в) улучшения координации между отдельными договорными органами и между договорными органами в целом и МОТ и d) рассмотрения возможности подготовки единых всеобъемлющих докладов по странам вместо издания периодических тематических докладов в соответствии с отдельными конвенциями. Хотя Консультативный комитет считает, что предложение, выдвинутое в подпункте d, является довольно сложным и широкомасштабным с точки зрения различных договорных механизмов и целей и поэтому может использоваться в качестве варианта решения лишь в долгосрочном плане, было бы довольно логично, особенно в случае Нидерландов, принять предложения a и b, и правительство Нидерландов могло бы, когда это возможно вместе с аналогично настроенными партнерами, настоятельно призвать к принятию предложения c.

Консультативный комитет рассмотрел также предложение освободить страны, признавшие факультативное право отдельных лиц на подачу жалоб в рамках какого-либо договора, от обязательств по представлению докладов или сделать такие обязательства менее обременительными. В основе предложения лежит мысль о том, что проблемы, связанные с осуществлением какой-либо конвенции, могут также доводиться до сведения комитета по наблюдению посредством

осуществления отдельным лицом его права на подачу жалобы; это помогло бы сократить число докладов и побудить тем самым государства признать право отдельного лица на подачу жалобы. Хотя Консультативный комитет не видит безусловных преимуществ в этом подходе, он считает, что система представления докладов и право на подачу жалобы следует рассматривать не в качестве альтернативных, а в качестве взаимодополняющих методов. В этом контексте Консультативный комитет мог бы напомнить о тех различных функциях, которые может выполнять система представления докладов и которые существенно отличаются от функций системы подачи жалоб.

В своей просьбе о предоставлении консультации от 6 сентября 1995 года министр иностранных дел затронул также вопрос о том, каким образом различные органы по наблюдению могут проводить единообразную политику как в отношении методов работы, так и в плане единообразного и транспарентного толкования норм прав человека. Консультативному комитету известно об этой проблеме, которая, кстати, непосредственно обусловлена тем, что деятельность соответствующих договорных органов по выполнению их функций наблюдения имеет в основном независимый и автономный характер. Хотя они отчитываются перед ГА ООН, последняя не имеет полномочий ни давать инструкции договорным органам в отношении методов их деятельности, ни вносить в них коррективы. Говоря юридическим языком, договорные органы не подчиняются ГА ООН, а являются органами *sui generis*. В этой связи необходимо предпринять усилия в среднесрочном плане для поиска других путей и средств улучшения согласования работы различных договорных органов. Этого можно добиться, как указывалось выше, путем принятия широкомасштабных мер, например путем создания единого и универсального механизма наблюдения. Можно было бы также рассмотреть вопрос о том, могут ли доклады стран, обязанных представлять доклады в соответствии с положениями различных конвенций, рассматриваться в будущем "совместно" различными договорными органами в одно и то же время. Наконец, в качестве промежуточного решения можно было бы попытаться объединить доклады, составляемые в соответствии с различными договорами, во всеобъемлющий доклад – вариант решения, который Консультативный комитет рассмотрел, в частности, в своем консультативном докладе 1988 года и на который делается осторожная ссылка в Заключительной декларации и Программе действий, принятых на второй Всемирной конференции по правам человека в Вене (пункт 87), и в резолюции 50/170 ГА ООН.

В краткосрочном плане в настоящее время принимаются или должны быть приняты в будущем меры по уточнению и укреплению координационных функций ВКПЧ и осуществлению рекомендаций. С целью придать упорядоченный характер процессу последующей деятельности Консультативный комитет предлагает правительству рассмотреть возможность создания в этой связи специальной межминистерской рабочей группы.

Наконец, Консультативный комитет хотел бы вновь подчеркнуть фактор активного взаимодействия между национальным и международным компонентами; взаимодействия, в рамках которого правительство и НПО в Нидерландах, а также в других странах должны играть ключевую роль и каждая сторона должна иметь свои собственные обязанности.

3b. Процедуры подачи и рассмотрения жалоб

Следует проводить различие между процедурами подачи жалоб государствами и процедурами подачи жалоб отдельными лицами. На вопросе о праве государств на подачу жалоб в рамках договорных процедур ООН Консультативный комитет хотел бы остановиться кратко. Хотя это право предусматривается в Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и – в факультативной форме – в МПГПП и Конвенции о борьбе против пыток, государства еще ни разу не воспользовались этим правом на подачу жалоб. По различным причинам государства, имеющие

жалобы на нарушения прав человека в других государствах, предпочитают, по-видимому, направлять их в политические форумы ООН, например, в Комиссию по правам человека, или по другим политическим или дипломатическим каналам. Консультативный комитет выражает сожаление в связи с такой практикой, однако он не ожидает изменения этой ситуации в ближайшем будущем.

Что касается права отдельных лиц на подачу жалоб, то Консультативный комитет напоминает, что Нидерланды сыграли важную инициативную роль в обеспечении признания ООН этого права на подачу жалоб – хотя и в факультативной форме – в рамках Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, МПГПП и Конвенции о борьбе против пыток. Хотя это право на подачу жалоб занимает лишь скромное место в работе СЕРД и КПП, КПП накопил в этой области положительный опыт, а нормы прецедентного права, разработанные последним Комитетом, имеют большое значение для поощрения и защиты прав человека. Хотя решения КПП не имеют обязательной юридической силы, они носят весомый характер и, как правило, выполняются – главным образом потому, что КПП разработал систему последующего контроля. В этой связи, в частности, вызывает удовлетворение непрерывное увеличение числа государств-участников первого Факультативного протокола к МПГПП (см. приложение IV).

Консультативный комитет хотел бы напомнить, что в своем докладе об экономических, социальных и культурных правах человека (консультативный доклад № 18) он выступал за установление как индивидуального, так и коллективного права на подачу жалоб в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП). Консультативный комитет вновь настоятельно призывает сделать это и ссылается на аргументы, выдвинутые им в 1994 году. Поскольку на международном уровне достигнут незначительный прогресс, Консультативный комитет вновь рекомендует оказать особое внимание и поддержку нынешним инициативам. Это относится, в особенности, к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Консультативный комитет ожидает, что правительство в соответствии с установленной Нидерландами традицией будет продолжать предпринимать всевозможные усилия для поддержки предложения, рассматриваемого в настоящее время Комиссией ООН по положению женщин, и для стимулирования и поощрения принятия положительного решения.

3с. Процедуры расследования

Конвенция о борьбе против пыток является единственной конвенцией ООН по правам человека, в которой четко предусматривается процедура проведения расследований, в осуществлении которой может взять на себя инициативу КПП. Эти процедуры регулируются статьей 20 Конвенции, в соответствии с которой КПП, если он получает достоверную информацию о систематическом применении пыток в каком-либо государстве-участнике, может предложить этому государству предоставить информацию и замечания и назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования и срочного представления Комитету соответствующего доклада. Такое расследование может включать визит на территорию соответствующего государства-участника. КПП использовал эту процедуру расследований по меньшей мере в двух случаях (Турция и Египет). Консультативный комитет считает подобные процедуры расследований весьма важными, особенно в силу того, что эти процедуры – в отличие от регулярных процедур представления докладов и процедур подачи жалоб – наделяют комитет, осуществляющий наблюдение, полномочиями начинать расследование. Хотя использование этого инструмента требует метода, отличного от методов, применяющихся при выполнении договорными органами других, более традиционных задач, Консультативный комитет выступает за установление аналогичных процедур расследования для других конвенций по правам человека.

Консультативный комитет уже отметил выше, что некоторые договорные органы решили проводить специальное расследование в исключительных или чрезвычайных случаях, несмотря на отсутствие четко выраженного мандата в соответствующих конвенциях, и с согласия соответствующего государства-участника назначили одного или нескольких своих членов для совершения визита на его территорию. Консультативный комитет приветствует применение такой практики, вызывающей, однако, споры в ООН, не только потому, что визит на территорию соответствующего государства позволяет органам наблюдения составить более полную картину, но и потому, что визиты такого рода могут оказывать превентивное воздействие. В этом контексте Консультативный комитет ссылается на результаты – которые оцениваются в целом как позитивные, – полученные на данный момент в рамках Европейской конвенции о предупреждении пыток (ЕКПП), которая конкретно ориентирована на институциональную систему визитов в тюрьмы, центры задержания и другие места, где люди содержатся против их воли, на территории государств-участников. Хотя эта европейская система обладает такими индивидуальными чертами, которые не позволяют легко применять любой опыт ЕКПП в системе наблюдения ООН, Консультативный комитет рекомендует правительству, где это возможно в сотрудничестве с другими аналогично настроенными странами, использовать эти знания для содействия предпринимаемым в настоящее время усилиям по созданию похожей системы визитов на уровне ООН и закреплению ее в договорах и настоятельно призывает правительство твердо поддержать эти усилия.

Различные обсужденные выше договорные процедуры могут рассматриваться в качестве рамок взаимодействия между самими процедурами и между мероприятиями на национальном и международном уровнях. Представление докладов и жалоб может, например, приводить к проведению расследований, а последующая деятельность в связи с процедурами подачи жалоб может также становиться темой докладов. Таким образом, различные процедуры дополняют друг друга. Для обеспечения их эффективности необходимо соблюсти по меньшей мере три условия. Первым условием является приверженность сотрудничеству государств-участников, которые взяли на себя определенные обязательства на основании договоров, однако нередко уклоняются от выполнения своих обязанностей. Вторым условием являются опыт, приверженность и независимость членов договорных органов. Третье условие – наличие хорошо оснащенного, преданного своему делу и обеспеченного соответствующими специалистами Центра по правам человека. Консультативный комитет с беспокойством отмечает, что эти три условия далеко не выполнены. Он настоятельно призывает правительство делать все возможное для реализации этих условий, показывая наглядный пример (например, путем своевременного представления докладов), консультируясь с другими странами (например, в рамках Европейского союза) и оказывая влияние на процесс принятия решений в ООН (по бюджетным вопросам, в вопросах выборов и т.д.).

Глава 4. Процедуры и механизмы, опирающиеся на Устав

Ранее Консультативный комитет отмечал, что в рамках комплекса контрольных процедур и механизмов наблюдается значительный рост числа докладчиков и рабочих групп, деятельность которых ориентирована на положение в конкретных странах и конкретные темы. В настоящее время львиную долю этих органов (известных под названием "органы, опирающиеся на Устав") составляют целых 12 докладчиков по странам и 14 докладчиков или рабочих групп по конкретным темам. Они были учреждены резолюциями, принятыми Комиссией по правам человека, и подотчетны Комиссии, а в некоторых случаях также и Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций. Их мандаты носят специальный характер. Докладчики по странам назначаются на срок в один год; срок действия мандатов большинства тематических докладчиков и рабочих групп составляет три года. В обоих случаях предусматривается возможность продления срока действия мандата. Решение о его продлении зависит от фактической ситуации. Например, рабочая группа по положению в Южной Африке просуществовала более 25 лет, а рабочая группа по положению в Чили, учрежденная в 1975 году (впоследствии ее сменил докладчик),

функционировала в течение более 10 лет. Следует отметить, что докладчики по положению в бывшей Югославии и Руанде были назначены на специальных сессиях Комиссии по правам человека, состоявшихся соответственно в 1992 и 1994 годах, в связи с весьма тревожными сообщениями о массовых нарушениях прав человека. В отличие от процедур, предусмотренных договорами, которые касаются лишь государств-участников, процедуры и механизмы, опирающиеся на Устав, распространяются на все государства – члены Организации Объединенных Наций.

Основанные на Уставе процедуры и механизмы в силу своего характера наделяются более широкими и гибкими мандатами, нежели договорные органы. Докладчики и члены рабочих групп совершают регулярные поездки в соответствующие страны (разумеется, с согласия соответствующих правительств); при возникновении чрезвычайных ситуаций они могут обращаться к правительствам с настоятельными призывами, которые также могут касаться отдельных лиц; они могут пользоваться всеми источниками информации, которые они считают надежными, и в частности информацией, поступающей от НПО; выводы, содержащиеся в их докладах, служат основой для политически ориентированных резолюций Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Процедуры, опирающиеся на Устав, выполняют более четко определенную политическую функцию, нежели процедуры, основанные на договорах. Во-первых, это объясняется тем, что в их работе участвуют независимые эксперты, назначаемые в их личном качестве и отчитывающиеся перед политическими органами, а во-вторых – тем, что они сосредоточивают свою работу на нарушениях прав человека, в результате чего политический контекст еще более выходит на передний план. Консультативный комитет подчеркивает, что процедуры, основанные на Уставе, и договорные процедуры не дублируют друг друга; их деятельность носит взаимодополняющий характер. То же можно сказать и в отношении взаимодействия страновых и тематических процедур. Преимущество тематических процедур заключается в их неизбирательном характере (они не ориентированы на конкретные страны). В свою очередь, докладчики по странам более жестко ставят перед конкретными правительствами вопросы, связанные с их отчетностью, что необходимо делать в случаях, связанных с крупномасштабными и серьезными нарушениями прав человека.

Несмотря на свою обеспокоенность в связи с тем фактом, что государства, как правило, не проявляют большой готовности к сотрудничеству в контексте поездок на их территории, Консультативный комитет подчеркивает исключительно важное значение проверок на местах. Он рассматривает их в качестве важного и эффективного метода анализа и полагает, что в их рамках следует активно сосредоточивать внимание на проведении расследований, не превращая их в механизмы дипломатического посредничества, как это иногда происходит на практике. Консультативный комитет с заинтересованностью отмечает, что в некоторых случаях (в частности, в случаях с бывшей Югославией, Руандой, Малави) повышению эффективности таких поездок докладчиков и членов рабочих групп способствовало наличие структурных механизмов в форме бюро и контрольных органов в области прав человека. При условии их надлежащего оснащения, подготовки и инструктажа эти механизмы способны быть полезным дополняющим компонентом методов и средств защиты прав человека. Верховный комиссар с полным основанием взял на себя ответственность в этой области, что, по мнению Консультативного комитета, заслуживает политической и материальной поддержки со стороны правительства Нидерландов. В данном контексте Консультативный комитет считает заслуживающим интереса тот факт, что на своей сессии 1996 года Комиссия по правам человека в заявлении своего Председателя просила Верховного комиссара по правам человека при первой возможности учредить в Колумбии постоянное отделение. Функции этого отделения будут состоять в оказании колумбийским властям содействия в разработке политики и программ в целях поощрения и защиты прав человека, а также в привлечении внимания к нарушениям прав человека в Колумбии и представлении аналитических докладов о таких нарушениях Верховному комиссару по правам человека. Правительство Колумбии проявило в данной связи достаточную гибкость, в связи с чем назначать

странового докладчика не потребовалось. Консультативный комитет настоятельно призывает правительство обеспечить, чтобы созданный в этой связи альтернативный механизм не приобрел форму уступки, и проследить за тем, чтобы Верховный комиссар по правам человека и его персонал использовали этот механизм в целях проведения жесткой политики и привлечения внимания к нарушениям прав человека и борьбы с ними.

В течение последних нескольких лет Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и Верховный комиссар по правам человека проводили периодические совещания с участием докладчиков и председателей рабочих групп, на которых возложены функции по реализации основанных на Уставе процедур. Консультативный комитет относится к этим инициативам с одобрением. В докладе о первом совещании с участием Верховного комиссара по правам человека⁴, а также в последующих докладах об аналогичных совещаниях содержится ряд конструктивных предложений, направленных на повышение эффективности этих механизмов и процедур, в частности в том, что касается обмена информацией, наличия надлежащих бюджетных средств и подготовки персонала, а также поддержки учреждений Организации Объединенных Наций на местах в случаях проведения проверок с выездом на места. Консультативный комитет хотел бы обратить особое внимание на рекомендацию, касающуюся роли Комиссии по правам человека, которой подотчетны докладчики и рабочие группы. В целом в связи с высокой рабочей нагрузкой и несвоевременной публикацией многих докладов Комиссия, как правило, уделяет слишком мало внимания содержанию этих докладов, что вызывает сожаление. Как правило, внимание сосредоточивается на разработке политических решений путем принятия резолюций. Таким образом, Консультативный комитет рекомендует проводить специальные совещания (не обязательно в форме пленарных заседаний) на регулярной основе, а не на специальной основе по личной инициативе докладчиков и рабочих групп, делая это либо в рамках регулярной работы Комиссии, либо в рамках работы ее вспомогательных механизмов; на таких совещаниях можно было бы уделять более пристальное внимание вопросам существа. Применяемая в настоящее время практика не позволяет в полной мере воспользоваться результатами проделанной работы, не дает в распоряжение докладчиков и рабочих групп механизм обратной связи и в недостаточной степени отражает функции Комиссии по разработке политики в этой сфере.

Выше Консультативный комитет отмечал, что слишком большое число процедур ориентировано на конкретные страны и темы. Следует подчеркнуть, что эти процедуры представляют собой один из ключевых и динамичных элементов программы в области прав человека. Именно по этой причине требуется регулярно проводить их анализ и оценку. В данном контексте Консультативный комитет, в частности, хотел бы поставить вопрос о целесообразности дальнейшего продления некоторых мандатов, которые уже неоднократно продлевались. Например, это касается предусмотренного в 1987 году мандата в отношении вопроса об использовании наемников в качестве средства осуществления права народов на самоопределение. Десять лет назад этот вопрос был гораздо более актуален, нежели на современном этапе. Кроме того, Комиссии по правам человека следует провести более четкое различие между мандатами, касающимися нарушений прав человека и вследствие этого подпадающими под сферу ее компетенции, и аналитическими мандатами, которые входят в сферу компетенции Подкомиссии. Например, несколько лет назад возложенный на Комиссию мандат в связи с вопросом о праве собственности (который впоследствии был упразднен) предпочтительнее было бы поручить Подкомиссии. В целом Консультативный комитет хотел бы отметить в этой связи, что многие критические замечания,

⁴ См. документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1995/5.

высказанные в консультативном докладе № 20 в отношении методов проведения исследований, в равной мере применимы и к исследованиям, проводимым в рамках Комиссии⁵.

Можно утверждать, что в рамках системы процедур, опирающихся на Устав, процедура согласно резолюции 1503 занимает особое место. Поскольку целесообразность существования этого механизма в последние годы становилась предметом все более активного обсуждения, Консультативный комитет на определенном этапе провел краткий анализ преимуществ и недостатков этой процедуры в рамках своего консультативного доклада. В 1970 году, когда эта конфиденциальная процедура была разработана на основе резолюции 1503 (XLVIII), она представляла собой редкое явление; в то время в Организации Объединенных Наций практически отсутствовали процедуры, связанные с контролем и рассмотрением жалоб. Для того времени были характерны далеко идущие ожидания. Однако с тех пор были разработаны многочисленные процедуры подобного рода. В целом процедуры, опирающиеся на Устав и договоры, являются более целенаправленными и эффективными, нежели процедура согласно резолюции 1503, а также реализуются под контролем общественности. Вследствие этого процедура согласно резолюции 1503 выполняет своего рода остаточную функцию, или "страховочную" роль. Поскольку эта процедура связана с деятельностью на уровне как Подкомиссии, так и Комиссии по правам человека, Консультативный комитет уделил определенное внимание процедуре согласно резолюции 1503 в своем докладе о роли Подкомиссии (консультативный доклад № 20). С тем чтобы придать своему анализу законченный характер, он хотел бы сослаться в данном контексте на ранее высказанные им замечания в отношении этой процедуры⁶. Из этих замечаний следует, что, по мнению Консультативного комитета, в некоторых случаях эта процедура играет полезную роль, которая в основном связана с политическим давлением. С другой стороны, в отношении методов работы и эффективности этой процедуры высказываются сомнения, которые разделяет и Консультативный комитет. Одним из важных поводов для беспокойства является тот факт, что, как представляется, в рамках этой процедуры, которая первоначально была ориентирована на жалобы отдельных лиц, не обеспечивается уделение должного внимания огромному количеству поступивших жалоб. Действуя на совместной основе с авторитетными НПО, которые по-прежнему считают целесообразным представлять в рамках этой процедуры информацию о систематических нарушениях прав человека, Комиссия по правам человека должна взять на себя инициативу в плане поиска путей повышения эффективности методов работы без подрыва тех концепций, которые послужили причиной разработки этой процедуры. В данной связи можно, например, рассмотреть вопрос о целесообразности предания гласности определенных компонентов этой процедуры или расширения возможностей подателей жалоб в плане влияния на соответствующий процесс на любых его этапах.

Завершая эту главу, Консультативный комитет хотел бы вновь указать, что он считает основанные на Уставе процедуры и механизмы одним из ключевых и динамичных компонентов программы Организации Объединенных Наций в области прав человека. В этой связи, как указывалось в предыдущих консультативных докладах⁷, крайне важно, чтобы Центр по правам человека имел в своем распоряжении надлежащие средства для обеспечения его адекватного функционирования. Консультативный комитет отмечает, что из одного из последних докладов

⁵ См. консультативный доклад № 20, особенно разделы 2.3 и 3.3 и главу 4.

⁶ См. консультативный доклад № 18: "Экономические, социальные и культурные права человека", стр. 14-15 англ. текста.

⁷ См., например, консультативный доклад № 17: "Всемирная конференция по правам человека".

Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о перестройке Центра по правам человека (А/С.5/50/71) не вполне ясно, получит ли подразделение секретариата, которому поручена важная задача, связанная с поддержкой работы специальных докладчиков и рабочих групп, достаточные финансовые и кадровые ресурсы, которые позволят обеспечить эффективность его работы (см. также главу 5).

Глава 5. События, которые произошли в период после проведения Конференции в Вене

Преращение конфронтации между Востоком и Западом, а также вторая Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в 1993 году, способствовали созданию новой обстановки для организационных мер и нововведений в области прав человека, а также в тех сферах, которые имеют отношение к правам человека. В данной связи Консультативный комитет принимает к сведению создание международных уголовных трибуналов для бывшей Югославии и Руанды, а также меры по созданию постоянного международного уголовного суда. Более ярко выраженный упор на права человека прослеживается также в рамках операций по поддержанию мира, а также в контексте создания отделений по вопросам прав человека в ряде стран и контрольных органов на местах, о которых говорилось выше. В рамках данного консультативного доклада Консультативный комитет ограничится принятием к сведению этих интересных тенденций и событий. Для надлежащей оценки их функционирования и эффективности потребовался бы более подробный анализ.

Еще одним интересным событием, начало которому положила Конференция в Вене и о котором говорилось выше, стало учреждение Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в декабре 1993 года должности Верховного комиссара по правам человека. Хотя происходившее с течением времени формирование многообразных процедур, опирающихся на Устав и договоры, сделало необходимость такой должности менее очевидной, нежели в прошлом, Верховный комиссар по правам человека призван сыграть важную роль в трех сферах: уделение правам человека более пристального внимания, координация программы Организации Объединенных Наций в области прав человека и принятие на независимой основе мер в случаях, связанных с серьезными нарушениями прав человека⁸. Сейчас пока еще нельзя с какой-либо степенью достоверности установить, удалось ли Верховному комиссару по правам человека в полной мере взять на себя эти функции, и если да, то в какой степени. Он установил дипломатические контакты со многими правительствами, однако представляется, что в целом применяемый им подход характеризуется определенной осторожностью. В некоторых случаях эти контакты могли бы использоваться соответствующими правительствами, которые тем самым могли бы избежать более пристальных расследований, проводимых другими органами системы Организации Объединенных Наций. В ряде случаев Верховный комиссар по правам человека выступал с инициативами в связи с крупномасштабными и серьезными нарушениями прав человека, в том числе в Руанде и Бурунди.

В данной связи следует всегда помнить о том, что Верховный комиссар по правам человека начинал свою работу в условиях, которые были далеки от оптимальных. Его политический авторитет был бы более значительным, если бы его канцелярия базировалась в центре политической деятельности Организации Объединенных Наций, т.е. в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, поблизости от Генерального секретаря. Ряд организаций, включая организацию

⁸ См. Van Genugten/Castermans-Holleman, Twee jaar Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, een Tussentijdse Balans, in NJCM bulletin, Vol. 1996, pp. 656-675, particularly p. 659.

"Международная амнистия"⁹ и Консультативный комитет¹⁰, выражали надежду на то, что это произойдет на практике. Однако вместо этого Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций постановила, что Верховный комиссар должен возглавить Центр по правам человека и базироваться в Женеве, тем самым подчеркнув его административные функции и принизив его политическую ответственность. Кроме того, в результате этого решения Верховный комиссар по правам человека оказывается в затруднительной ситуации в плане его взаимоотношений с помощником Генерального секретаря по правам человека, который возглавлял Центр по правам человека до момента назначения Верховного комиссара. В результате этого создалась ситуация, которая, по крайней мере на первом этапе, крайне затруднила эффективное руководство деятельностью Центра. Кроме того, если принять во внимание тот факт, что органы, отвечающие за бюджет Организации Объединенных Наций, были готовы придать Верховному комиссару по правам человека лишь ограниченный по своей численности персонал, можно с полным основанием поставить вопрос о том, проявили ли на первоначальном этапе государства-члены Организации Объединенных Наций политическую волю к превращению института Верховного комиссара по правам человека в подлинно эффективный механизм поощрения и защиты прав человека. Вместе с тем представляется, что сейчас удалось добиться гораздо большей ясности в отношении ряда моментов. После проведения операции, направленной на реорганизацию Центра по правам человека, Канцелярия Верховного комиссара по правам человека и Центр по правам человека были объединены в официальный орган. Были назначены новые сотрудники, хотя их число и было ограниченным. Создаются новые секции. По мнению Консультативного комитета, в контексте этой ситуации важно избежать раздробленности мероприятий. С учетом важного значения вышеуказанных процедур крайне важно, чтобы вне зависимости от характера реорганизации она способствовала повышению стандартов, а также совершенствованию механизмов координации и связи. Необходимой предпосылкой этого является обеспечение государствами – членами Организации Объединенных Наций того, чтобы эта система располагала достаточными финансовыми и кадровыми ресурсами для ее адекватного функционирования. Исходя из того, что на данном этапе как Верховному комиссару по правам человека, так и реорганизованному Центру по правам человека необходимо дать возможность проявить себя, правительство Нидерландов будет и впредь стремиться предпринимать активные усилия в целях совершенствования системы. Для этого ему нужно будет не только вести активный поиск новых методов, но и обеспечивать необходимую политическую и материальную поддержку инициатив, предпринимаемых другими государствами – членами Организации Объединенных Наций.

Глава 6. Резюме и рекомендации

В сентябре 1995 года министр иностранных дел обратился к Консультативному комитету по вопросам прав человека и внешней политики с просьбой проконсультировать его по вопросам функционирования системы Организации Объединенных Наций в области прав человека и осуществления прав человека на международном уровне. 19 февраля 1996 года Комитет опубликовал консультативный доклад о роли Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (консультативный доклад № 20). В своем настоящем консультативном докладе Консультативный комитет сосредоточил внимание на процедурах представления докладов в

⁹ См. Peter R. Baehr, Human Rights Organizations and the UN: a Tale of Two Worlds, in Dimitris Bourantonis and J. Wiener (eds): The United Nations in the New World: The World Organization at Fifty, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1995, pp. 170-189, Particularly pages 181-183.

¹⁰ См., в частности, консультативный доклад № 17: "Всемирная конференция по правам человека".

соответствии с договорами о правах человека, а также на имеющихся возможностях для рационализации и взаимного согласования этих процедур в рамках системы наблюдения за соблюдением различных договорных обязательств в области прав человека.

Консультативный комитет анализирует количественные и качественные изменения, происшедшие в этой области за период со времени опубликования в 1988 году его консультативного доклада № 7, озаглавленного "Конвенции по правам человека, наблюдение за соблюдением которых осуществляется Организацией Объединенных Наций". В контексте истории развития системы наблюдения за соблюдением норм в области прав человека он излагает далее некоторые проблемы, негативно сказывающиеся на эффективности процедур представления докладов, обжалования и проведения расследований. Он уделяет также внимание определенным аспектам процедур наблюдения и работы механизмов Комиссии по правам человека, опирающихся на Устав Организации Объединенных Наций. В заключение он вкратце излагает определенные имеющие отношение к настоящему консультативному докладу события, происшедшие после второй Всемирной конференции по правам человека.

Применяемые Организацией Объединенных Наций процедуры наблюдения сформировались на основе ряда конвенций, каждая из которых предусматривает свою собственную соответствующую систему, и решений, принятых Комиссией по правам человека Организации Объединенных Наций, которой было создано большое число органов, опирающихся на Устав. Эти процедуры носят взаимодополняющий характер. Весь комплекс процедур наблюдения является исключительно сложным, и провести его обзор непросто. В определенном смысле это весьма жизнеспособная система, однако задача обеспечения ее эффективного функционирования в целом требует значительных усилий со стороны Организации Объединенных Наций. Консультативный комитет выносит следующие рекомендации в интересах обеспечения эффективного функционирования системы процедур наблюдения в будущем:

Общие положения

1. Консультативный комитет хотел бы подчеркнуть, что он считает механизмы наблюдения Организации Объединенных Наций важным, действенным и динамичным компонентом глобальной системы защиты прав человека. Соответственно, все предложения по улучшению их функционирования следует рассматривать с учетом этого соображения.
2. Различные основанные на договорах процедуры, упоминаемые более конкретно ниже, носят взаимодополняющий характер. Для обеспечения их эффективного функционирования необходимо, чтобы были соблюдены по крайней мере три условия. Во-первых, необходима приверженность сотрудничеству государств-участников, которые в силу договоров приняли на себя определенные обязательства, но нередко уклоняются от выполнения возложенных на них обязанностей. Вторым условием является компетентность, приверженность делу и независимость членов международных органов. В-третьих, необходимо, чтобы Центр по правам человека был хорошо оснащен, обладал преданными делу и квалифицированными кадрами. Консультативный комитет с беспокойством отмечает, что эти три условия далеко не во всем выполнены. Он настоятельно призывает правительство (Нидерландов) делать все возможное, с тем чтобы содействовать их выполнению, при возможности – в сотрудничестве со странами, занимающими аналогичную позицию.

Процедуры представления докладов

3. Договорным органам надлежит предпринять меры с целью гарантировать тщательное и пунктуальное рассмотрение докладов стран. Консультативный комитет настоятельно призывает

договорные органы более жестко придерживаться своих графиков наблюдения. Кроме того, он рекомендует, чтобы в будущем договорные органы сами заблаговременно (например, на год вперед) устанавливали свои графики работы независимо от того, готовы и способны ли государства-участники своевременно представить свои доклады.

4. Следует поддержать предложения, внесенные различными договорными органами, с целью ускорить рассмотрение тех докладов, которые представлены, но еще не рассмотрены. Консультативный комитет настоятельно призывает правительство Нидерландов, по мере возможности совместно с партнерами, занимающими аналогичную позицию, предпринимать усилия с целью обеспечить предоставление необходимых для этого средств и возможностей.
5. Консультативный комитет считает, что для повышения качества диалога между представителями правительств и договорными органами последним следует установить такую систему, согласно которой страновые доклады рассматривались бы в три этапа: на первом этапе рассматривались бы наиболее важные вопросы, а государству-участнику предоставлялась бы возможность проанализировать ситуацию и провести внутренние консультации; на втором можно было бы продолжить и завершить диалог и, наконец, в рамках третьего этапа, проводимого в отсутствие государства-участника, договорный орган вырабатывал бы окончательный вариант своих заключительных замечаний.
6. Консультативный комитет поддерживает тенденцию, согласно которой договорные органы до рассмотрения докладов стран проводят заседания с участием НПО, с тем чтобы предоставить им возможность поделиться имеющейся у них информацией с докладчиками по странам и другими членами договорных органов. Он положительно относится ко всеобщему закреплению этой практики. В целом он рекомендует активно вовлекать национальные и международные НПО в процесс обмена информацией, предшествующий заседаниям Комитета.
7. Большинство договоров по правам человека не предусматривают проведения расследований, сопряженных с совершением визитов на территорию государств-участников. В целом можно заметить, что такие проводимые на местах расследования при условии, что они санкционируются соответствующим государством-участником, оказывают важное профилактическое воздействие. Консультативный комитет выступает за сохранение и более широкое применение этого метода или его внедрение там, где он еще не используется. Он сознает, что в силу бюджетных ограничений вариант проведения расследований на местах на территории государств-участников может использоваться лишь в особых случаях.
8. Консультативный комитет согласен с необходимостью выработки договорными органами не допускающей двоякого толкования политики по вопросам существа. Это можно было бы обеспечить посредством перехода в долгосрочной перспективе к использованию общего, единообразного механизма наблюдения или "совместного" подхода, согласно которому различные договорные органы рассматривали бы доклады стран одновременно. Один из промежуточных вариантов мог бы заключаться в сведении докладов, представления которых требуют различные договоры, в единый всеобъемлющий документ. В краткосрочной перспективе вполне реальный выход мог бы заключаться в уточнении и укреплении координационных функций Верховного комиссара по правам человека и Центра по правам человека.
9. Национальному компоненту процедур представления докладов уделяется в целом чересчур мало внимания, несмотря на то, что по степени своей важности он по меньшей мере не уступает международному компоненту, а то и превосходит его. Это означает, что

Нидерландам, как и другими странам, потребуется проводить координационные совещания с участием всех соответствующих министерств задолго до установленного срока представления того или иного доклада и составлять график подготовки и представления соответствующего доклада. Решающее значение имеет при этом строгое соблюдение этого графика. Принимая во внимание, что выполнение обязательств по представлению докладов является обязанностью государств-участников, Консультативный комитет полагает, что роль НПО в подготовке докладов должна в принципе ограничиваться представлением информации.

10. Консультативный комитет считает весьма важным, чтобы подготовленные доклады становились предметом обсуждения на национальном уровне общественностью и в научных кругах. Впрочем, это зависит от предоставления НПО и другим организациям доступа к текстам докладов правительств и их заблаговременной постановки в известность о сроках рассмотрения докладов договорными органами.
11. Консультативный комитет считает, что парламенту также следует глубже вникать в вопрос соблюдения Нидерландами своих договорных обязательств. В этой связи Консультативный комитет рекомендует, чтобы соответствующие доклады направлялись в верхнюю и нижнюю палаты парламента одновременно с их представлением договорным органам и чтобы после их рассмотрения договорными органами правительство отчитывалось перед верхней и нижней палатами о ходе осуществления высказанных рекомендаций. Для содействия ходу обсуждений по данному вопросу "заключительные замечания" должны предоставляться в распоряжение парламента.

Процедуры обжалования

12. Что касается права отдельного лица на представление жалобы, то Консультативный комитет напоминает, что в этом плане Нидерланды в ряде случаев сыграли в рамках Организации Объединенных Наций важную роль инициатора. Он вновь настоятельно призывает дополнить процедурой представления жалоб Международную конвенцию об экономических, социальных и культурных правах и другие конвенции, которые такой процедуры не предусматривают, в частности Конвенцию о ликвидации дискриминации в отношении женщин. Он полагается на то, что правительство предпримет все возможные усилия, с тем чтобы поддержать предложение, рассматриваемое в настоящее время Комиссией Организации Объединенных Наций по положению женщин, и добиваться принятия положительного решения, создавая благоприятные условия для этого.

Процедуры расследования

13. Консультативный комитет придает большое значение процедуре расследования, которая на настоящий момент предусматривается лишь в процедурах Комитета против пыток. Применение этой процедуры требует подхода, отличающегося от того, который используется в связи с выполнением других, традиционных обязанностей договорных органов, тем не менее Консультативный комитет полагает, что аналогичные процедуры расследования должны предусматриваться и другими конвенциями о правах человека.

Процедуры и механизмы, опирающиеся на Устав

14. Консультативный комитет подчеркивает, что посещение докладчиками по странам и тематическими докладчиками территории государств представляет собой важное и эффективное средство наблюдения за соблюдением прав человека. Это в равной мере относится и к деятельности учрежденных Верховным комиссаром по правам человека отделений по правам

человека и наблюдателей на местах; при условии надлежащего оснащения, подготовки кадров и информационного обеспечения эти структуры могут достойным образом дополнить существующие правозащитные механизмы. Верховный комиссар по правам человека поступил верно, взяв на себя ответственность в этом плане, и, по мнению Консультативного комитета, его соответствующие усилия заслуживают политической и материальной поддержки со стороны правительства Нидерландов.

15. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает периодические встречи Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Верховного комиссара по правам человека с докладчиками и председателями рабочих групп, занимающихся осуществлением процедур, опирающихся на Устав. Конструктивные предложения, направленные на повышение эффективности этих механизмов и процедур, заслуживают поддержки. Это прежде всего относится к рекомендации относительно того, каким образом Комиссии по правам человека следует принимать к сведению доклады этих докладчиков и рабочих групп. В этой связи Консультативный комитет рекомендует, чтобы специальные заседания, на которых более пристальное внимание можно было бы уделять вопросам существа, созывались регулярно, а не от случая к случаю по личной инициативе докладчиков и рабочих групп, либо в системе обычных механизмов Комиссии, либо в рамках связанных с ней структур.
16. Регулярного изучения и оценки требуют многочисленные процедуры, касающиеся стран и тематических вопросов. Кроме того, Комиссии по правам человека необходимо провести более четкое различие между мандатами, в центре внимания которых находятся вопросы нарушений прав человека и которые, следовательно, входят в ее сферу ведения, и мандатами, связанными с проведением расследований и, соответственно, относящимися к компетенции Подкомиссии.
17. Консультативный комитет полагает, что в некоторых случаях процедура согласно резолюции 1503 играет полезную роль, прежде всего с точки зрения оказания политического давления. С другой стороны, у него имеются сомнения относительно методов работы и эффективности этой процедуры. Комиссии по правам человека совместно с авторитетными неправительственными организациями надлежит взять на себя инициативу в плане отыскания путей совершенствования методов работы в рамках этой процедуры, не нанося при этом ущерба концепциям, на основе которых она была изначально утверждена. В этой связи можно было бы, в частности, рассмотреть вариант, по которому в определенных своих аспектах эта процедура стала открытой или были бы расширены имеющиеся у подателей жалоб возможности оказывать влияние на ход процесса в каждый конкретный момент.

Развитие событий после Венской конференции

18. В настоящее время в Центре по правам человека в ходе общей реорганизации создаются новые отделы. Консультативный комитет считает, что в этом деле важно избежать чрезмерного дробления функций. Решающее значение имеет то, чтобы реорганизация, в какой бы форме она ни проводилась, содействовала укреплению стандартов и повышению эффективности координации и коммуникации. Одно из жизненно важных условий в этом плане заключается в том, чтобы государства – члены Организации Объединенных Наций обеспечивали систему достаточными для удовлетворительного функционирования финансовыми и людскими ресурсами. Исходя из той посылки, что на настоящий момент Верховный комиссар по правам человека и реорганизованный Центр по правам человека заслуживают доверия, Консультативный комитет считает, что правительству Нидерландов следует продолжать активные усилия, направленные на повышение эффективности деятельности системы. Для этого ему потребуется не только самому активно изыскивать новые методы,

но и, по мере необходимости, обеспечивать политическую и материальную поддержку инициатив других государств – членов Организации Объединенных Наций.

Приложение I

Членский состав Консультативного комитета по вопросам прав человека
и внешней политики по состоянию на декабрь 1996 года

Проф. П.Р. Бар

Д-р С.Е. вон Бенда-Бекманн - Дроглевер Фортёйн (заместитель Председателя)

Проф. Т.С. ван Бовен

Проф. С.П.М. Клейрен

Г-н Т. Этти

Проф. С. Флинтерман (Председатель)

Проф. В.Й.М. ван Генугтен

Г-жа С. Хак

Г-н Р. Херрманн (до 19 января 1996 года)

Г-н А. Хордейк

Г-н С.Х. Камминга

Д-р К. Кох

Г-жа Б.А.В. Корвинус

Г-н Ф. Кёйтенбраувер

Г-н А.Й. ван дер Меер

Г-н С.Ф. Сторк

Г-н Й. ван дер Валк

Члены-консультанты:

Г-н Т.Р.Г. ван Баннинг

Г-н К. де Вей Местдаг

Секретарь:

Г-н Т.Д.Й. Остенбринк

Приложение II

Запрос о предоставлении рекомендации

Председателю Консультативного комитета по вопросам
прав человека и внешней политики
PO Box 20061
2500 EB The Hague

Дата: 6 сентября 1995 года

Вопрос: запрос о предоставлении рекомендации по вопросам функционирования системы Организации Объединенных Наций в области прав человека и осуществления обязательств на международном уровне

В соответствии с подразделом 1 раздела 3 закона о Консультативном комитете по вопросам прав человека и внешней политики (закон об учреждении) от 20 июня 1984 года прошу Вас представить консультативный доклад с учетом нижеследующего.

1. В последнее время стало очевидным, что требование, согласно которому назначаемые в состав Подкомиссии или договорных органов лица должны быть независимыми экспертами, все чаще игнорируется. Обычным явлением стали политические назначения – и такое положение дел сейчас открыто признается. Необходимо изыскивать, действуя в рамках существующей системы Организации Объединенных Наций, пути исправления такого положения. Несоблюдение гарантий такой независимости – в крайнем случае чисто формальное – не только подрывает авторитет соответствующих органов, но и пагубно отразится на всем своде документов Организации Объединенных Наций по правам человека. Исключительно важно предотвратить политизацию правовых структур.

Мне хотелось бы обратиться к Консультативному комитету с просьбой предоставить рекомендации по данному вопросу. Прошу обратить внимание на то, что мое министерство придает важное значение разработке кодекса назначений, особое внимание в рамках которого следует уделить недопустимости совмещения различных должностей (в частности, должностей посла, министра или гражданского служащего) с должностями в Организации Объединенных Наций. Пример такого подхода дает пункт 2 статьи 57 Конституции Нидерландов: "Член Генеральных Штатов не может являться министром, государственным секретарем, членом Государственного совета, членом Палаты аудиторов Нидерландов, членом Верховного суда или генеральным прокурором или главным юрисконсультom Верховного суда".

2. Вопрос упорядочения процедур представления докладов в соответствии с различными конвенциями Организации Объединенных Наций по правам человека вот уже на протяжении определенного времени стоит в повестке дня деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека. Консультации по этой теме привели к разработке государствами-участниками "основного документа", который должен использоваться при подготовке всех докладов. Несмотря на это упрощение и сокращение объема рабочей нагрузки, бремя, связанное с представлением докладов, все еще тяжелым грузом ложится как на государства-участники, так и органы по наблюдению. Консультативному комитету предлагается рассмотреть вопрос о возможных путях упрощения и повышения эффективности системы представления докладов.

3. При рассмотрении вопроса об упорядочении процедур представления докладов невозможно не выразить удивления по поводу неспособности различных органов по наблюдению выработать единообразную политику. Наглядным примером в этой связи является то, что Комитет по правам человека выразил готовность принять решение по вопросу о том, могут ли телесные наказания рассматриваться в качестве "законной меры наказания", тогда как Комитет против пыток до сих пор отказывается сделать это, несмотря на неоднократные соответствующие запросы правительства Нидерландов. Позиции такого рода порождают неясность и неразбериху в отношении стандартов в области прав человека, т.е. именно такую ситуацию, возникновения которой следует избегать. Консультативному комитету предлагается вынести рекомендации о путях возможного преодоления таких нежелательных тенденций.

4. Консультативному комитету предлагается представить информацию о том, какую роль в связи с деятельностью Комиссии играет или должна играть Подкомиссия. При этом ему следует рассмотреть вопрос о жизнеспособности инициатив, выдвигаемых Подкомиссией. Последняя сессия Подкомиссии вновь со всей очевидностью показала, насколько существенно она отклоняется в настоящее время от своего первоначального мандата. Надеюсь на скорейшее получение Вашего консультативного доклада.

[подпись]

Министр иностранных дел

Приложение III

Перечень консультативных докладов, опубликованных
Консультативным комитетом

- № 1 "На равной основе" – об укреплении роли должностных лиц министерства иностранных дел в деле поощрения и защиты прав человека (1983 год)
- № 2 "Поддержка прав человека; права человека в Суринаме" (1984 год)
- № 3 "Пересечение границ; право покинуть страну и право возвращаться в нее" (1986 год)
- № 4 "Свобода информации" (1986 год)
- № 5 "Развитие сотрудничества и права человека" (1987 год)
- № 6 "Угроза женщинам и статус беженцев" (1987 год)
- № 7 "Конвенции по вопросам прав человека, наблюдение за соблюдением которых осуществляется Организацией Объединенных Наций" (1988 год)
- № 8 "К полупостоянной Европейской комиссии по правам человека" (1989 год)
- № 9 "Международный механизм для наблюдения за соблюдением Европейской конвенции о правах человека и основных свободах" (1990 год)
- № 10 "Согласование права на убежище в Западной Европе" (1990 год)
- № 11 "Демократия и права человека в Восточной Европе" (1990 год)
- № 12 "Права человека и международные экономические отношения" (1991 год)
- № 13 "Гуманитарное измерение СБСЕ" (1991 год)
- № 14 "Торговля людьми" (1992 год)
- № 15 "Применение силы в гуманитарных целях" (1992 год)
- № 16 "Коренные народы" (1993 год)
- № 17 "Всемирная конференция по правам человека" (1993 год)
- № 18 "Экономические, социальные и культурные права человека" (1994 год)
- № 19 "Коллективные права" (1995 год)
- № 20 "Роль Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств" (1996 год)
- № 21 "Европейский союз и права человека" (1996 год)

№ 22 "Деятельность Организации Объединенных Наций по наблюдению за соблюдением прав человека (1996 год)

№ 23 "Национальные меньшинства, в частности в Центральной и Восточной Европе" (1996 год, в переводе)

Подготовлены также: Аналитический доклад Консультативного комитета за 1988-1993 годы (1993 год)

Консультативное письмо "Механизмы СБСЕ" (1994 год)

Консультативное письмо "Встреча на высшем уровне по социальным вопросам" (1995 год)

Консультативное письмо "Коренные народы" (1995 год)

Консультативное письмо "Хабитат II" (1996 год)

Приложение IV

Статистические данные

Государства-участники и количество просроченных докладов

Международные документы	21 октября 1996 года		Июнь 1988 года	
	Государства-участники	Просроченные доклады	Государства-участники	Просроченные доклады
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	135	124	91	169
Международный пакт о гражданских и политических правах	135	126	87	54
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	148	415	124	170
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	154	197	94	57
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания	99	82	37	-
Конвенция о правах ребенка	187	73	-	-
Итого	858	1 017	433	450

Процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб и количество заключений

Факультативные протоколы	Государства-участники		Окончательные заключения	Принято к рассмотрению	Не принято к рассмотрению
	1988 год	1996 год			
Первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах	43	89	418 ¹¹	207	211
Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах	-	29	-	-	-
Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации	14	23	5	4	1
Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания	25	37	13 ¹²	4	9

¹¹ По состоянию на апрель 1996 года.

¹² По состоянию на май 1995 года.
