



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/112
7 January 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH/FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят пятая сессия
Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Проект факультативного протокола к Международному пакту
об экономических, социальных и культурных правах

Записка Секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

- I. Введение
- II. Замечания, полученные от государств
- III. Замечания, представленные неправительственными организациями

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 1998/33 от 17 апреля 1998 года, озаглавленной "Вопрос об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, и исследование особых проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в своей деятельности по осуществлению этих прав человека", Комиссия по правам человека просила Верховного комиссара по правам человека призвать все государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

представить свои замечания по докладу Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Комиссии по вопросу о проекте факультативного протокола, предусматривающего рассмотрение сообщений в связи с Пактом (Е/CN.4/1997/105, приложение).

2. В соответствии с этим решением 17 августа 1998 года соответствующим правительствам был направлен запрос о представлении замечаний.

3. К 15 декабря 1998 года замечания были получены от следующих государств: Финляндии и Хорватии.

4. Замечания были также представлены в ответ на запрос 1997 года следующей неправительственной организацией: Международным научно-исследовательским центром по изучению социологических, уголовных и пенитенциарных проблем.

5. Настоящий доклад содержит резюме полученных ответов по существу вопроса.

6. Любые дополнительные ответы будут воспроизведены в добавлении к настоящему документу.

II. ЗАМЕЧАНИЯ, ПОЛУЧЕННЫЕ ОТ ГОСУДАРСТВ

Финляндия

[Язык оригинала: английский]
[19 октября 1998 года]

Правительство Финляндии считает необходимым активизировать усилия в направлении глобального осуществления экономических, социальных и культурных прав. Финляндия хотела бы сослаться на представленные ею в прошлом году замечания в ответ на письмо Генерального секретаря от 27 августа 1997 года, в которых Финляндия приветствовала доклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о проекте факультативного протокола, предусматривающего систему сообщений в связи с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (Е/CN.4/1997/105, приложение), и заявила, что процедура рассмотрения сообщений станет средством обеспечения признания и осуществления прав, гарантированных в Пакте.

Кроме того, Финляндия хотела бы обратить внимание на принятый в рамках Совета Европы Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающей систему коллективных жалоб, который вступил в силу 1 июля 1998 года, а для Финляндии - 1 сентября 1998 года. До сих пор Финляндия является единственным государством, признающим в соответствии со статьей 2 право любой находящейся под ее юрисдикцией представительной национальной неправительственной организации, имеющей особую компетенцию в регулируемых Хартией вопросах, представлять против нее жалобы.

Хорватия

[Язык оригинала: английский]
[12 ноября 1998 года]

Республика Хорватия приветствует идею разработки проекта факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающего возможность для отдельных лиц, чьи права, закрепленные в Пакте, были нарушены, представлять индивидуальную петицию. Международный контроль за соблюдением экономических, социальных и культурных прав имеет столь же важное значение, как и контроль за нарушениями гражданских и политических прав, осуществляемый через различные международные механизмы. Хотя вопрос о возможности защиты экономических и социальных прав в судебном порядке вызвал продолжительную дискуссию, Республика Хорватия разделяет мнения Комитета о том, что защита экономических и социальных прав в определенной мере вполне может обеспечиваться в судебном порядке.

Вместе с тем правительство считает, что в целях надлежащего обеспечения выполнения положений будущего протокола Комитету крайне важно разработать четкую систему критериев для определения того минимального круга прав, который должен обеспечиваться независимо от экономических перспектив соответствующей страны.

Что касается предлагаемых положений проекта протокола, то Республика Хорватия хотела бы внести ряд незначительных поправок:

1. В предлагаемом тексте преамбулы выражение "субъекты экономических, социальных и культурных прав" предлагается изменить таким образом, чтобы уточнить, что речь идет об осуществлении прав отдельных лиц. Разделение на объекты и субъекты прав представляется нецелесообразным.
2. Что касается терминологии, то представляется очевидным, что в связи с закрепленным в протоколе правом на представление индивидуальной жалобы может возникнуть вопрос о нарушении индивидуального права, признанного в Пакте. Обязанность государства представлять доклады, несомненно, является международным обязательством, однако его невыполнение не представляет собой нарушения каких-либо индивидуальных прав.
3. Поскольку Комитет согласился с тем, что отдельное лицо или группа лиц, представляющие жалобу, должны являться жертвой нарушения или действовать от имени и с ведома жертвы, в предлагаемую статью 1 после слов "группы лиц" необходимо включить слова "считающих себя жертвой нарушения".
4. Правительство поддерживает всеобъемлющий подход, предложенный Комитетом в разделе 2 доклада.

5. В предлагаемом тексте пункта 3 б) статьи 3 содержится положение, противоречащее обычной практике Комитета по правам человека. Каким образом Комитет будет судить о том, что другая международная процедура неоправданно затягивается, зная при этом, что в силу объективных обстоятельств большинство процедур требуют много времени? Это могло бы быть воспринято как намерение указать на необъективность и неспособность другого международного форума или даже как попытка установить своего рода иерархию процедур. Как бы то ни было, для того чтобы обезопасить себя в правовом отношении, настоятельно рекомендуется пересмотреть этот пункт.

6. В связи с предлагаемым текстом статьи 6 правительство считает неприемлемым, чтобы Комитет "в условиях конфиденциальности" доводил любое переданное ему сообщение до сведения государства-участника. Неясно, каким образом правительство могло бы рассматривать анонимное заявление, если оно касается индивидуальной ситуации, в особенности в случае исчерпания внутренних средств правовой защиты. Если это выражение означает, что Комитет не будет придавать заявлению гласности, то текст следует изменить так, чтобы он стал ясным.

III. ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Международный научно-исследовательский центр по изучению
социологических, уголовных и пенитенциарных проблем:
замечания проф. Клаудио Занги (Италия)

[Язык оригинала: французский]
[27 октября 1998 года]

1. Преамбула: Я разделяю общее мнение о том, что преамбула должна быть краткой и касаться только сути вопроса. В этой связи возникает вопрос о том, не целесообразнее ли объединить четвертый пункт "ссылаясь..." и пятый пункт "отмечая..." (d и e). Включенное в пункт d) напоминание о принятом на себя государствами обязательстве в действительности практически ничего не добавляет к тому, что уже закреплено в самом Пакте. Напротив, пункт e), начинающийся со слова "отмечая", содержит важнейшее требование: эффективная и действенная защита прав человека не может быть обеспечена без предоставления отдельным лицам, считающим себя жертвами, возможности прямо обращаться с жалобами.

Поэтому я предлагаю объединить эти два пункта таким образом, чтобы было указано, что право, которое предлагается признать за отдельными лицами (e), в сущности логически вытекает из принятого на себя государствами обязательства, упомянутого в пункте d).

Статья 1: Замечаний нет.

Статья 2: В отношении первой части пункта 1 замечаний нет: упоминание экономических, социальных и культурных прав, признанных в Пакте, представляется уместным, так как позволяет избежать того, чтобы это положение истолковывалось как охватывающее и другие статьи Пакта. Я полностью согласен с всеобъемлющим подходом, который предусматривает охват всех признанных прав, с тем чтобы государства не могли выбирать из, так сказать, "меню" и принимать на себя обязательства лишь в отношении некоторых прав.

Напротив, вторая часть этого пункта вызывает серьезные проблемы: когда мы говорим о лице или группе лиц, "...действующих от имени такого заявителя...", мы неизбежно затрагиваем вопрос о связях, которые должны существовать между лицом или группой лиц, представляющими жалобу, и предполагаемой жертвой нарушения.

Я не считаю возможным согласиться с фразой "действующий от имени такого заявителя", не уточнив при этом условия, при которых лицо может считаться как действующее от имени предполагаемой жертвы.

Изложенные обоснования неубедительны, а иногда даже неприемлемы: например, считается достаточным, чтобы лицо, представляющее жалобу, просто уведомило предполагаемую жертву или получило от нее какого-либо рода разрешение.

Для того чтобы такое положение могло применяться на практике, оно должно либо прямо решать эту проблему, либо отсылать к внутренней правовой системе соответствующего государства. Первое решение невозможно, а второе может подспудно зависеть от толкования какой-либо нормы, непосредственно не решающей эту проблему.

С учетом всех соображений и исходя из прецедентов, существующих в других текстах, я считаю предпочтительным упомянуть здесь лишь о лицах или группах лиц, считающих себя жертвами.

В отдельных немногочисленных случаях, когда, например, лицо или группа лиц физически не в состоянии представить жалобу (например, когда речь идет об умершем лице), Комитет сможет принять жалобу, представленную лицом, действующим от имени другого лица, даже если такая ситуация прямо не предусмотрена данной статьей.

Промежуточное решение могло бы заключаться в том, чтобы ограничить эту гипотетическую ситуацию, когда имеется третье лицо, кругом конкретных случаев: в этой связи, на мой взгляд, единственным случаем, признание которого не сопряжено с трудностями, является ситуация физической неспособности жертвы действовать от собственного имени.

С этой целью в данную статью следует добавить следующие слова: "...когда это лицо не имеет физической возможности представить жалобу".

В отношении пункта 2 статьи замечаний нет.

Статья 3: Что касается условий приемлемости, то в отношении пунктов 1 и 2 этой статьи замечаний нет. Напротив, в связи с пунктом 3 возникают некоторые проблемы. Во-первых, я отмечаю, что не указано каких-либо сроков. Однако я считаю, что даже при наличии прецедента в этой области для государства было бы весьма затруднительным согласиться с этой процедурой в отсутствие временных ограничений в отношении действий, явившихся причиной нарушения. Я предлагаю предусмотреть предельный срок с момента исчерпания внутренних средств правовой защиты для осуществления права на представление жалобы в Комитет.

Второе предложение подпункта b) заслуживает, по моему мнению, более серьезных замечаний. Положение "Однако Комитет может..." направлено на то, чтобы позволить Комитету рассматривать сообщение, не препятствуя уже начавшейся другой международной процедуре. На мой взгляд, этот подход является в принципе неприемлемым, поскольку он противоречит признанным на международном уровне принципам процедуры; он тем более неприемлем, ибо слова "...неоправданно затягивается" предоставляют Комитету неограниченные дискреционные полномочия. Поэтому я предлагаю исключить эти слова.

Статья 4: Изложенная в пункте 1 идея, на мой взгляд, уже и так подразумевается, когда речь идет о деятельности каждого органа, принимающего решение в отношении жалобы, сообщения и средств защиты. Само собой разумеется, что если представленные обоснования сочтены недостаточными, дело должно быть отклонено за отсутствием оснований. В дальнейшем ничто не будет препятствовать повторному рассмотрению дела, если позднее будут представлены убедительные доказательства, основанные на новых фактах.

С учетом этих соображений я считаю пункт 1 данной статьи ненужным, ибо речь идет не об отказе в продолжении рассмотрения, а просто в отклонении жалобы.

Пункт 2, напротив, можно сохранить.

Статья 5: Замечаний нет.

Статья 6: Замечаний нет.

Статья 7: В связи с пунктом 1 возникают проблемы, обусловленные замечаниями, которые я сформулировал по статье 2. В интересах последовательности я предлагаю исключить из первого предложения пункта 1 слова "или от имени автора". Я предлагаю исключить также и последующие слова "согласно пункту 2". Эта ссылка создает два

неудобства. Во-первых, принимая по внимание, что пункт 2 составлен так, чтобы предоставить Комитету возможность и не обязывать его ("Комитет может принимать", а не "принимает"), эта ссылка может оказаться бессмысленной, если Комитет не примет каких-либо процедур. Следовательно, любая процедура, предусмотренная в пункте 1, не может быть рассмотрена до того, как Комитет примет правила в отношении процедур, упоминаемые в пункте 2. Это было бы равносильно тому, чтобы вменить Комитету в обязанность принятие процедур, а не оставлять этот вопрос на его усмотрение. Во-вторых, даже если Комитет действительно пожелал бы принять процедуры, для этого потребовалось бы определенное время, что было бы равносильно отсрочке конкретного применения права на представление сообщения.

Поэтому я предлагаю исключить эту ссылку на пункт 2, с тем чтобы не ограничивать еще в большей степени право на представление сообщения и возможность его рассмотрения.

Что касается пункта 2, то можно отметить, что деятельность каждого органа подразумевает возможность принятия этим органом любой процедуры, которую он сочтет необходимой. Поэтому весь пункт 2 вполне можно было бы опустить.

Если же, напротив, считается предпочтительным специально включить это положение, то я отнюдь не возражаю против этого, но при условии, что между пунктами 1 и 2 не будет какой-либо увязки. В отношении остальных пунктов замечаний нет.

Статья 8: Что касается пункта 2, то я не поддерживаю решение предоставить Комитету дискреционные полномочия устанавливать более длительный срок, чем срок в шесть месяцев, предусмотренный в этом положении. Во-первых, шестимесячный срок является общепринятым и обязательным для государства сроком для представления подробной информации о принятых мерах. В исключительных случаях, когда, например, для принятия указанных Комитетом мер требуется не шесть месяцев, а более длительный срок, ничто не мешает государству представить подробную информацию в предусмотренный срок (шесть месяцев), даже если оно еще не полностью осуществило указанные Комитетом меры.

В этом особом случае то же государство должно будет представить затем новую информацию. На мой взгляд, речь идет об исключительных ситуациях, которые можно будет урегулировать без каких-либо проблем для работы Комитета и которые нет необходимости предусматривать в самом тексте статьи.

Статья 9: Замечаний нет.

Статья 10: Поскольку правила процедуры необходимы для эффективной работы Комитета, я считаю, что было бы проще сказать "Комитет принимает правила процедуры...".

Статья 11: Замечаний нет.

Заключительные положения: Замечаний нет.
