



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/62
21 December 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH/SPANISH

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

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

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

Доклад Верховного комиссара по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	2
I. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ДОКЛАДУ КОМИТЕТА		
А. Замечания государств	9 - 27	4
В. Замечания международных организаций	28 - 31	9
С. Замечания неправительственных организаций	32 - 68	10
II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ДОКЛАДУ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА		
А. Замечания государств	69	21
В. Замечания неправительственных организаций	70 - 74	21

Введение

1. На своей пятьдесят второй сессии в резолюции 1996/16 Комиссия по правам человека приняла к сведению меры, принимаемые Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам с целью разработки в соответствии с рекомендацией Всемирной конференции по правам человека проекта факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, устанавливающего право отдельных лиц или групп лиц представлять сообщения относительно несоблюдения пакта, и просила Комитет представить доклад по этому вопросу Комиссии на ее пятьдесят третьей сессии.
2. На своей пятнадцатой сессии Комитет по экономическим, социальным и культурным правам завершил рассмотрение проекта факультативного протокола (E/C.12/1996/SR.44-49 и 54). Доклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о проекте факультативного протокола, предусматривающего рассмотрение сообщений в связи с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (E/CN.4/1997/105, приложение), был представлен на рассмотрение Комиссии по правам человека на ее пятьдесят третьей сессии в 1997 году.
3. Полученные в соответствии с решением Комиссии 1997/104 и ее резолюциями 1998/33 и 1999/25 замечания по данной теме были опубликованы в документах E/CN.4/1998/84 и Add.1, E/CN.4/1999/112 и Add.1 и E/CN.4/2000/49.
4. В пункте 7 b) своей резолюции 2000/9 Комиссия по правам человека просила Верховного комиссара предложить всем государствам, межправительственным организациям и неправительственным организациям, которые еще не сделали этого, представить свои замечания по докладу Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в отношении проекта факультативного протокола для рассмотрения сообщений в связи с Пактом (E/CN.4/1997/105, приложение), а также призвать все государства представить свои замечания в отношении возможных вариантов, касающихся предложения о разработке проекта факультативного протокола и содержащихся в докладе Верховного комиссара о проекте факультативного протокола (E/CN.4/2000/49), или предложить какой-либо иной возможный вариант, который благоприятствовал бы налаживанию диалога по существу вопроса с должным учетом соответствующей роли Комитета и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека.

5. В этой связи 10 июля 2000 года секретариат направил вербальную ноту государствам-участникам, а 24 августа 2000 года - письмо межправительственным и неправительственным организациям с просьбой представить замечания в отношении доклада Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/CN.4/1997/105, приложение), а также возможных вариантов, изложенных в докладе Верховного комиссара по правам человека (E/CN.4/2000/49).
6. По состоянию на 25 ноября 2000 года замечания были получены от Маврикия, Норвегии, Португалии, Международного валютного фонда, Всемирного банка, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Центра по жилищным правам и выселениям (ЦЖПВ), Международного правового центра по борьбе с бедностью, "Форума по правам человека" ("Forum Menschenrechte"), Американской ассоциации юристов и центра "Европа - третий мир", Международной комиссии юристов (МКЮ) и Международной коалиции "Хабитат" (МКХ), а также Нидерландского института прав человека.
7. Настоящий доклад содержит выдержки из полученных ответов, касающихся вопросов существа. С полным текстом ответов можно ознакомиться в архиве секретариата. Любые дополнительно полученные замечания будут отражены в добавлении к настоящему докладу.
8. В соответствии с пунктом 7 f) резолюции 2000/9 Комиссии по правам человека, в которой Управлению Верховного комиссара по правам человека предлагается укрепить исследовательский и аналитический потенциал Управления в области экономических, социальных и культурных прав и поделиться опытом, в частности, путем проведения совещаний экспертов, Управление поддерживает идею проведения в Женеве 5-6 февраля 2001 года рабочего совещания по вопросу о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав с уделением особого внимания проекту факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. В этом рабочем совещании, организуемом в сотрудничестве с Международной комиссией юристов, примут участие представители правительств, а также представители межправительственных и неправительственных организаций, ученые и эксперты в области экономических, социальных и культурных прав. Материалы этого рабочего совещания будут опубликованы в добавлении к настоящему докладу.

I. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ДОКЛАДУ КОМИТЕТА

A. Замечания государств

Маврикий

[Язык оригинала: английский]

[16 ноября 2000 года]

9. Правительство Республики Маврикий:

а) приветствует принцип процедуры представления сообщений от отдельных лиц согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и полагает, что тем самым будет поощряться лучшее ознакомление отдельных лиц с их правами по Пакту, так как они смогут непосредственно требовать возмещения нанесенного ущерба. Следует отметить, что граждане Маврикия в отдельных случаях пользовались процедурой представления индивидуальных жалоб согласно Международному пакту о гражданских и политических правах;

б) соглашается с идеей о том, что сообщения следует принимать как от групп лиц, так и от отдельных лиц, однако полагает, что третьим сторонам следует разрешить действовать от имени предполагаемых жертв только в строго ограниченных обстоятельствах, например только при наличии ясно выраженного согласия предполагаемой жертвы; и

с) может в установленном порядке представить дополнительные замечания.

Норвегия

[Язык оригинала: английский]

[15 ноября 2000 года]

10. Правительство Норвегии придает первоочередное значение осуществлению экономических, социальных и культурных прав и полагает, что наличие процедуры индивидуальных жалоб укрепит правовой статус соответствующих лиц. Ответственность за вопросы осуществления и принятия мер правового характера в связи с Пактом возложена на государство. Тем не менее наличие механизма международно-правовой защиты рассматривалось бы многими как важное дополнение.

11. Правительство Норвегии, таким образом, поддерживает деятельность по разработке процедуры подачи жалоб на основе принципа неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности прав человека. Учреждение процедуры подачи жалоб, подобной процедуре, существующей в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах, явилось бы последовательным конкретным подтверждением этого принципа. Это также стало бы новым шагом в направлении более полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. В этой связи мы хотели бы упомянуть, что в прошлом году в Норвегии был принят национальный закон о правах человека, в который были включены положения обоих Пактов.

12. Однако правительство Норвегии по-прежнему обеспокоено тем, что механизмы по правам человека испытывают трудности в плане ресурсов, а потенциал Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ограничен, и постановка новой задачи по рассмотрению индивидуальных жалоб может еще более усугубить такое положение дел. Нам бы хотелось, чтобы третья внеочередная сессия Комитета этого года стала частью годового цикла.

13. Кроме того, мы бы хотели призвать Комитет продолжать разрабатывать замечания общего порядка и взаимодействовать с другими специальными механизмами по правам человека и другими договорными органами. Все эти важные усилия способствуют уточнению правового содержания Пакта, облегчают его толкование, разъясняют обязательства ратифицирующих государств-участников и, в конечном счете, укрепляют потенциал Комитета в плане внедрения процедуры подачи жалоб.

14. На настоящем этапе правительство Норвегии воздержится от замечаний в отношении проекта текста факультативного протокола. Тем не менее мы бы хотели напомнить об аналитическом документе Комитета, в котором подчеркивается, что соответствующее государство-участник сохраняет за собой право конечного определения мер, которые надлежит принять в ответ на любые заключения Комитета. Толкование и применение факультативного протокола будет осуществляться на основе принципа последовательного осуществления прав применимого ко многим статьям Пакта. Важным моментом будет определение того, сделало ли ратифицирующее государство-участник все возможное с точки зрения имеющихся у него средств, чтобы выполнить свои обязательства в отношении каждого лица/каждой группы лиц. В этой связи мы бы хотели призвать к продолжению деятельности по разработке показателей и критериев оценки. Мы, следовательно, поддерживаем планы по организации семинара по показателям и критериям оценки в связи с наступающей в следующем году годовщиной подписания Пакта.

Португалия

[Язык оригинала: английский]

[6 ноября 2000 года]

15. Замечания Португалии в отношении главных вопросов, возникающих в связи с разработкой и принятием факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах с целью создания возможности для представления жалоб в случаях предполагаемых нарушений Пакта, касаются следующих вопросов:

- i) Содержание жалоб, которые будут рассматриваться Комитетом.
- ii) Кто будет иметь право представлять индивидуальные жалобы?
- iii) Какой круг прав будет охвачен системой подачи индивидуальных жалоб?
- iv) Каковы условия приемлемости индивидуальной жалобы?
- v) Будет ли предоставлена возможность принятия временных мер?
- vi) Возможность разрешения конкретного дела путем дружественного урегулирования.
- vii) Срок, в течение которого государство должно отреагировать на полученную информацию.
- viii) Способ проверки доказательств.
- ix) Приемлемость и допустимость.

16. Первый вопрос в отношении сферы компетенции Комитета касается содержания жалоб, а именно того, должен ли Комитет заниматься только случаями "нарушений" Пакта, или рассматривать такие случаи предполагаемого неудовлетворительного применения положений Пакта. Ратифицированный Португалией Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии предусматривает второй, более широкий подход. Тем не менее Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отдает предпочтение более узкому понятию "нарушения", преимуществом которого является соответствие формулировке Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах и согласно которому государство-участник не может стать объектом индивидуальной жалобы, если оно не обеспечило полного осуществления какого-либо конкретного права. В этой связи Португалия выступает за принятие более ограничительного и более осторожного подхода в отношении факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и наделение Комитета компетенцией по рассмотрению только случаев нарушений Пакта.

17. В отношении вопроса о том, кто сможет представлять индивидуальные сообщения, Португалия полагает, что эта возможность должна быть предоставлена не только отдельным лицам, пострадавшим от нарушения их прав, но также и организациям, которые стали жертвами таких нарушений. Включение организаций в сферу деятельности Комитета не будет иметь значительных последствий, учитывая тот факт, что количество организаций, которые могут утверждать, что они стали жертвами нарушений экономических, социальных и культурных прав, невелико¹. Таким образом, мы поддерживаем следующее редакционное предложение²:

"Любое лицо или любая группа лиц, считающие себя жертвой нарушения какого-либо из прав, признанных в Пакте, могут представить письменное сообщение на рассмотрение Комитета".

18. Предлагаемая формулировка действительно очень близка к тексту пункта 1 статьи 25 Европейской конвенции по правам человека, в соответствии с которым:

"Комиссия может получать петиции, направляемые... любым лицом, неправительственной организацией или группой лиц, утверждающих, что они явились жертвой нарушения [прав] одной из Высоких договаривающихся сторон".

19. По вопросу о круге охватываемых прав Португалия полагает, что положения факультативного протокола должны применяться в отношении всех прав, изложенных в статьях 1-15 Международного пакта, а именно всех экономических, социальных и культурных прав, предусмотренных Пактом. Представляется, что эта позиция наиболее приемлема, особенно если принять во внимание изложенную в Венской декларации и Программе действий концепцию универсальности, неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности всех прав человека, к которым следует относиться с одинаковым вниманием. Именно такое решение было принято в случае Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

20. Тем не менее в качестве уступки можно было бы предусмотреть учреждение системы, подобной той, которая предусмотрена Европейской социальной хартией. Согласно указанному документу государствам предоставлена возможность устанавливать набор прав, применительно к которым они соглашаются с возможностью представления

¹ Согласно Дополнительному протоколу к Европейской социальной хартии индивидуальные жалобы могут представлять только организации, указанные в статье 1.

² E/C.12/1994/12, 9 ноября 1994 года, пункт 20.

индивидуальных жалоб. Протокол мог бы даже определить минимальное число прав, в отношении которых государства-участники должны принять такую процедуру³.

21. Португалия, со своей стороны, выступает за предоставление возможности подачи жалоб в случаях нарушений любых прав, изложенных в статьях 1-15 Пакта (хотя она поддержала бы и альтернативную позицию, подобную той, которая изложена в рамках Европейской социальной хартии).

22. В том что касается условий приемлемости индивидуальных жалоб, следует принять правила, аналогичные тем, которые применяются в случае Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

23. В отношении предоставления Комитету возможности принимать временные меры, Португалия согласна с вариантом, подтверждающим положения правила 86 Правил процедуры Комитета по правам человека, согласно которому предусматривается возможность принятия временных мер с целью предотвращения непоправимого ущерба⁴.

24. Предоставление возможности разрешения споров путем дружественного урегулирования с заинтересованным государством-участником, положение о котором также содержится в пункте 1 b) статьи 28 Европейской конвенции о защите прав человека, является новаторской мерой, которую Португалия приветствует. Эта мера позволяет улучшить отношения между жертвой и государством-участником. Тем не менее важно подчеркнуть необходимость того, чтобы достигнутое соглашение полностью соответствовало правам, изложенным в Пакте, и обеспечивало их уважение.

25. Представляется целесообразным установить для государства шестимесячный срок для ответа на полученную информацию, который, однако, может на некоторое время продлеваться по просьбе государств, если эта просьба является обоснованной.

26. По вопросам, касающимся рассмотрения сообщений, позиция Португалии такова, что никакой источник информации нельзя игнорировать, при условии, что его представляет любая из затрагиваемых сторон.

³ В этой связи следует отметить, что Португалия согласилась с возможностью представления индивидуальных жалоб в отношении всех прав, изложенных в Европейской социальной хартии.

⁴ Подобная возможность также предусмотрена в пункте 2 статьи 62 Американской хартии прав человека.

27. Португалия также полагает, что наличие возможности рассмотрения одной и той же жалобы другим международным органом, когда применение процедуры расследования или урегулирования затягивается, может вступить в коллизию с правилом *non bis in idem*. По этой причине Португалия предлагает исключить последнюю часть подпункта 3 b) статьи 3.

В. Замечания международных организаций

Международный валютный фонд

[Язык оригинала: английский]
[23 августа 2000 года]

28. Международный валютный фонд сообщил, что у него нет замечаний в отношении доклада Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по проекту факультативного протокола для рассмотрения сообщений в связи с Пактом.

Всемирный банк

[Язык оригинала: английский]
[5 декабря 2000 года]

29. Всемирный банк заявил, что в свете положительного опыта существующих процедур подачи жалоб в рамках договорной системы Организации Объединенных Наций, а также процедур подачи жалоб применительно к экономическим, социальным и культурным правам на региональном уровне он приветствует новую процедуру, позволяющую отдельным лицам и группам лиц подавать жалобы в отношении предполагаемых нарушений их экономических, социальных и культурных прав, изложенных в Пакте. У Всемирного банка нет конкретных замечаний в отношении предлагаемого текста проекта факультативного протокола.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

[Язык оригинала: английский]
[28 августа 2000 года]

30. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) приветствует предложение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, являющееся конкретной мерой по более полному осуществлению экономических, социальных и культурных прав, и напоминает, что Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия в цели 7.4 Плана действий призвала к более полному осуществлению прав, касающихся питания. Организация отмечает значительный прогресс, имевший место за последние 20 лет в деле осмысления социально-экономических прав, и убеждена, что обязательства государств в связи с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах теперь разъяснены в достаточной степени, чтобы сделать представление отдельными лицами или группами лиц сообщений в Комитет возможным и реально осуществимым.

31. ФАО поддерживает разумные предложения, содержащиеся в докладе Комитета, и призывает к скорейшему проведению переговоров по окончательному тексту с целью его принятия и ратификации государствами - участниками Пакта. ФАО пользуется этой возможностью, чтобы привлечь внимание к *"докладу Комитета по всемирной продовольственной безопасности о работе его двадцать пятой сессии"* (Рим, 31 мая - 3 июня 1999 года, документ ФАО CL 116/10), в пункте 4 которого Комитет приветствовал Замечание общего порядка № 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам относительно права на достаточное питание и предложение о постоянном укреплении сотрудничества между ФАО и указанным Комитетом.

C. Замечания неправительственных организаций

Центр по жилищным правам и выселениям

[Язык оригинала: английский]

[31 августа 2000 года]

32. Центр по жилищным правам и выселениям (ЦЖПВ) в целом согласен с замечаниями Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по проекту факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, содержащимися в пунктах 17-22 и 24-31 документа E/CN.4/1997/105, при условии незначительного изменения предлагаемой в подпункте 2 пункта 31 формулировки.

33. Вопросы терминологии. ЦЖПВ согласен с рекомендацией Комитета о том, что в Протоколе следует вести речь о "нарушении... какого-либо из прав, изложенных в Пакте". Данная формулировка перекликается с положениями статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и тем самым укрепляет принцип неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности двух категорий прав, изложенных в международных пактах. ЦЖПВ, таким образом, категорически не согласен с выводом Чешской Республики о том, что две категории прав имеют различный характер, а также с рекомендацией Чешской Республики о том, чтобы данная формулировка читалась как "необеспечение удовлетворительного применения того или иного положения Пакта" (E/CN.4/2000/49, пункт 7). Кроме того, в предлагаемой Комитетом формулировке, в отличие от текста Чешской Республики, признается, что правительства могут нарушать права, изложенные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Определение же содержания нарушения является развивающейся областью международного права, и использование термина "нарушение" обязательно войдет в будущую судебную практику в процессе такого развития.

34. Представление жалоб отдельными лицами и/или группами лиц. ЦЖПВ согласен с Комитетом в том, что "право отдельных лиц на подачу петиций имеет важное значение" и что "группы следует включить в число тех предполагаемых жертв, которые имеют право на представление жалоб".

35. Круг охватываемых прав. ЦЖПВ соглашается с Комитетом, что факультативный протокол должен охватывать все основные права, изложенные в Пакте (статьи с 1 по 15 включительно), в том числе право на развитие согласно статье 1. ЦЖПВ также соглашается с большинством в Комитете, которое отдает предпочтение комплексному подходу в отношении прав, на которые распространяется действие факультативного протокола. Иными словами, государствам-участникам следовало бы скорее признать процедуру подачи петиций применительно ко всем основным правам, изложенным в Пакте, а не пользоваться возможностью включения или исключения конкретных прав.

36. Обеспечение доступа к процедуре. Наконец, ЦЖПВ соглашается с Комитетом в том, что правительства должны воздерживаться от любых актов запугивания или репрессий в отношении лиц или групп, которые представляют или представили сообщения в соответствии с факультативным протоколом. Тем не менее ЦЖПВ предлагает усилить предлагаемую Комитетом формулировку следующего пункта:

"Государства - участники настоящего Протокола не создают никаких помех для эффективного осуществления права на представление сообщения и принимают все необходимые меры с целью предотвращения любых преследований или наказания любого лица или группы лиц, представляющих или стремящихся представить сообщение в соответствии с настоящим Протоколом".

37. ЦЖПВ надеется, что настоящие замечания будут полезными для обсуждений в рамках Комитета с целью скорейшего принятия факультативного протокола.

Международный правовой центр по борьбе с бедностью

[Язык оригинала: английский]

[21 октября 2000 года]

38. Принятие факультативного протокола. Международный правовой центр по борьбе с бедностью (МПЦББ) решительно поддерживает принятие факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Мы согласны с доводами, изложенными Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в документе A/CONF.157/PC/62/Add.5 (пункты 33-38). В частности, мы полагаем, что факультативный протокол будет выполнять следующие важные позитивные функции:

- a) обеспечение отдельным лицам и группам лиц возможности выявлять подлежащие рассмотрению в судебном порядке нарушения экономических, социальных и культурных прав, а также возможность для Комитета по экономическим, социальным и культурным правам уточнять посредством эволюционирующей правовой практики характер конкретных обязательств по Пакту. Данный процесс совместно с разработкой замечаний общего порядка значительно углубил бы понимание как государствами-участниками, так и отдельными лицами прав и обязанностей в соответствии с Пактом;
- b) предоставление отдельным лицам права на защиту от нарушений экономических, социальных и культурных прав путем создания соответствующего международного форума;
- c) достижение большего равенства между правами, изложенными в Международном пакте о гражданских и политических правах, и правами, закрепленными в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, путем принятия мер, необходимость в которых давно назрела.

39. Невключение межгосударственной процедуры представления жалоб. Ни Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), ни проект факультативного протокола не содержат положений, аналогичных положениям статей 41 и 42 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), позволяющих государствам ставить вопросы о нарушениях, совершенных другими государствами. Хотя не все государства могут пожелать на данном этапе принять для МПЭСКП новую процедуру, которая редко используется в рамках МПГПП и других договоров, которыми она уже предусмотрена, мы не исключаем возможность, что когда-нибудь в будущем межгосударственная процедура представления жалоб найдет более широкое применение в качестве механизма защиты прав человека. В интересах обеспечения равнозначности стандартов в области экономических, социальных и культурных прав и стандартов в области гражданских и политических прав мы предлагаем включить межгосударственную процедуру представления жалоб в факультативный протокол, с тем чтобы иметь ее в наличии на случай, если указанная тенденция будет иметь место. При этом мы предлагаем включить эту процедуру на основе принципа "добровольного включения", позволив государствам ратифицировать протокол, не ратифицируя это конкретное положение. Это позволило бы иметь в своем распоряжении данное положение, пусть даже не осуществляя его, на тот случай, если оно получит более широкое применение в международной системе защиты прав человека.

40. Защита лиц, представляющих сообщения в соответствии с факультативным протоколом. У нас вызывает беспокойство неясная формулировка проекта пункта 2 статьи 2. Мы рекомендуем следующую альтернативную формулировку: "Государства - участники настоящего Протокола обязуются не создавать никаких помех для эффективного осуществления права на представление сообщения и принимать все необходимые меры с целью обеспечения того, чтобы отдельные лица или группы лиц не подвергались преследованиям или наказанию вследствие представления сообщения или попытки представить сообщение Комитету в соответствии с настоящим Протоколом".

41. Исчерпание внутренних средств правовой защиты. Как представляется, в проекте факультативного протокола отсутствует традиционное ограничение, касающееся требования об исчерпании всех внутренних средств правовой защиты. Мы рекомендуем включить в проект подпункта а) пункта 3 статьи 3 следующую фразу, взятую из ранее предложенного Комитетом проекта: "если только Комитет не считает, что соблюдать это требование было бы неразумно" (E/C.12/1994/12; а также утрехтский проект подпункта а) пункта 3 статьи III, приведенный в Sim Special No.18 "The right to complain about economic, social and cultural rights: proceedings of the Expert Meeting on the Adoption of an Optional Protocol to the ICESCR, held from 25-28 January 1995 in Utrecht"; а также проект, предложенный Китти Арамбуло в "Strengthening the Supervision of the International

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" (Intersentia/Hart 1999). В качестве альтернативы мы предлагаем добавить формулировку, взятую из текста пункта 1 статьи 4 Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: "за исключением случаев, когда применение таких средств защиты неоправданно затягивается или вряд ли принесет искомый результат".

42. Полномочия проводить независимые расследования. В предварительном плане мы рекомендуем предоставить Комитету полномочия осуществлять независимые расследования серьезных и систематических нарушений государствами-участниками прав, изложенных в Пакте. Это соответствовало бы полномочиям, предоставленным Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин согласно статье 8 Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Наличие в рамках Факультативного протокола полномочий на проведение независимых расследований, тем не менее, не должно рассматриваться как ограничение каких-либо полномочий Комитета на проведение расследований в рамках его обычных функций как органа по надзору за осуществлением Пакта (см. цитированный выше документ Арамбуло, р. 198), и дальнейшее обсуждение данного вопроса следует обязательно продолжить.

43. Сфера охвата протокола и оговорки. Мы поддерживаем комплексный подход к вопросу о сфере охвата протокола, изложенный в пункте 28 доклада Комитета, который исключает выборочное применение положений протокола в отношении различных прав, предусмотренных Пактом. Мы рекомендуем, чтобы применительно к факультативному протоколу не допускались оговорки за исключением положений о межгосударственных процедурах и независимых расследованиях в рамках протокола.

"Forum Menschenrechte" ("Форум по правам человека")

[Язык оригинала: английский]

[24 августа 2000 года]

44. "Forum Menschenrechte" ("Форум по правам человека"), союз 40 немецких НПО, решительно поддерживает принятие факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

45. Указанный протокол позволит Комитету по экономическим, социальным и культурным правам повысить эффективность защиты отдельных лиц в тех случаях, когда существует угроза социальным и экономическим правам. Кроме того, важно, чтобы в протокол была включена процедура представления "от имени", поскольку во многих

случаях отдельные лица не могут защищать свои собственные интересы по причине отсутствия ресурсов. Протокол должен учитывать, насколько это возможно, правила процедуры тех договорных органов, в рамках которых существует процедура представления жалоб, а также практику, установившуюся вследствие осуществления договорными органами их презюмируемых полномочий.

46. В свете работы Комитета и последних научных исследований, очевидно, что экономические, социальные и культурные права подлежат защите в судебном порядке точно так же, как гражданские и политические права. Те же, кто оспаривают это положение, ставят под сомнение одну из важнейших международных договоренностей в области прав человека, а именно, признание принципа неделимости и взаимозависимости всех прав человека.

47. "Forum Menschenrechte" приветствует усилия Комитета и напоминает Комиссии по правам человека, что проект факультативного протокола обсуждается уже около 10 лет и что еще в Венскую декларацию 1993 года была включена просьба об учреждении такой процедуры.

Американская ассоциация юристов и Центр "Европа-третий мир"

[Язык оригинала: испанский]

[8 ноября 2000 года]

48. Проект факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающий процедуру представления сообщений в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, был подготовлен Комитетом в 1997 году и представлен Комиссии по правам человека в 1998 году. Это - в целом хороший проект, и его принятие и вступление в силу будет представлять собой значительный прогресс в области защиты экономических, социальных и культурных прав.

49. Однако, согласно пункту 1 статьи 1 проекта протокола, заявители должны подлежать юрисдикции государства, являющегося объектом жалобы. Указанное положение делает предусматриваемую протоколом процедуру недоступной для жертв нарушений, произошедших вследствие решений, принятых каким-либо государством, гражданство которого такие лица не имеют и в котором они не проживают, или совершенных каким-либо юридическим лицом публичного или частного права, которое находится под иной юрисдикцией, нежели заявители, но решения которого затрагивают их права.

50. В ходе обсуждений в Комитете во время подготовки проекта представитель Американской ассоциации юристов заявил, что указанное положение является необоснованным, так как вследствие глобализации экономики между всеми странами мира установилась такая взаимосвязь и взаимозависимость, что экономическая и социальная политика одной страны или группы стран может иметь важные экономические и социальные последствия для другой страны или группы стран и их жителей, и, таким образом, в настоящее время невозможно говорить об экономическом и социальном положении какой-либо страны вне международного контекста. Следовательно, физические и юридические лица, ответственные за нарушения экономических, социальных и культурных прав отдельных лиц или групп лиц, могут находиться под различными национальными юрисдикциями. Текст пункта 1 статьи 1 проекта практически аналогичен статье 1 первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, которая, в свою очередь, основана на положениях статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. При этом Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, который должен был бы лежать в основе текста проекта факультативного протокола, напротив, не содержит никакого упоминания ни о территории, ни о юрисдикции.

51. В статье 2 этого Пакта говорится лишь о том, что каждое государство "обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества... принять... меры". Более того, формулировки статьи 1 первого Факультативного протокола и статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах создали Комитету по правам человека немало имплементационных проблем именно потому, что статья 2 Пакта ограничивает обязательства государств по уважению и обеспечению прав человека пределами их территории и юрисдикции, а статья 1 Факультативного протокола наделяет правом заявлять о нарушениях, допущенных тем или иным государством, только лиц, находящихся под его юрисдикции.

52. При осуществлении своих квазисудебных функций Комитет по правам человека пришел к выводу, что буквальное применение статьи 2 Пакта и статьи 1 Факультативного протокола лишило бы защиты лиц, обращающихся в Комитет с жалобами на серьезные нарушения прав человека.

53. В обоснование такого вывода Комитет сослался на положение статьи 1 Протокола, согласно которому, Комитет может принимать и рассматривать сообщения от лиц, подлежащих юрисдикции государства-участника, тем самым толкуя юрисдикцию не как территориальную, а как персональную (т.е. определяемую на основании гражданства, а не местожительства жертвы). Комитет провел различие между персональной и территориальной юрисдикцией, поскольку в статье 2 Пакта упоминаются юрисдикция и

территория, а в Протоколе - только юрисдикция. Комитет сослался также на пункт 1 статьи 5 Пакта, согласно которому: "Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте", что является общим правилом толкования Пакта. В 1993 году Комитет по правам человека вернулся к данному вопросу в связи с событиями в бывшей Югославии, и при рассмотрении доклада Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) члены Комитета заявили, что "государства-участники отвечают за уважение прав человека в тех случаях, когда идет речь о причастности их представителей, действия которых затрагивают людей - причем даже за пределами национальной территории". Следует отметить, что в данной фразе говорится о "людях", а не о "гражданах".

54. В 1995 году в своих замечаниях к докладу Соединенных Штатов Америки Комитет по правам человека заявил: "Комитет не разделяет выраженного правительством [Соединенных Штатов Америки] мнения о том, что Пакт не имеет экстерриториального охвата в любых обстоятельствах. Такое мнение противоречит последовательному толкованию Комитетом этого вопроса, состоящему в том, что в особых обстоятельствах лица могут подпадать под предметную юрисдикцию государства-участника, даже если они находятся вне территории этого государства" (CCPR/C/79/Add.50, от 7 апреля 1995 года, пункт 19). Таким образом, можно утверждать, что статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает два вида обязательств государств:

- i) универсальное пассивное обязательство уважать права человека повсеместно и в любых обстоятельствах (с учетом исключений, предусмотренных статьей 4);
- ii) активное обязательство гарантировать осуществление таких прав всеми лицами, которые находятся на его территории и подлежат его юрисдикции (следовало бы сказать "и/или подлежат его юрисдикции", чтобы охватить случаи экстерриториальной юрисдикции).

55. Формулировка "подлежащих его [государства-участника] юрисдикции", содержащаяся в статье 1 первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, применима только к активному обязательству государств обеспечить осуществление прав человека, однако в общем контексте Пакта, и в частности, в контексте общего правила толкования, содержащегося в пункте 1 статьи 5 и с учетом современного состояния международного права прав человека, она никоим

образом не может применяться в отношении универсального пассивного обязательства об уважении прав человека. Обязательство уважать права человека является обязательством *erga omnes*, и когда это обязательство не соблюдается, международное сообщество имеет законное право на вмешательство через посредство своих соответствующих органов. Как же можно отказывать жертвам в праве обращаться в соответствующие инстанции, поскольку они не являются "подданными" государства-нарушителя?

56. Ни один из региональных договоров, подобных Международному пакту о гражданских и политических правах, не содержит ограничения, согласно которому заявитель должен находиться под юрисдикцией государства, являющегося объектом сообщения (статья 44 Американской конвенции о правах человека, статья 25 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и статья 56 Африканской хартии прав человека и народов). Сан-Сальвадорский протокол, являющийся региональным договором, аналогичным Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, не содержит ограничения в отношении юрисдикции применительно к лицу, представляющему сообщение (пункт 6 статьи 19). Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, принятый в ноябре 1995 года и вступивший в силу 1 июля 1998 года, содержит ограничения в отношении юрисдикции только применительно к национальным организациям, и, совершенно очевидно, не устанавливает такого требования для международных организаций.

57. Таким образом, трудно понять, почему протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах должен содержать ограничение, которое не предусмотрено ни самим Пактом, ни аналогичным американским региональным договором, которое содержится в вышеупомянутом европейском протоколе, но при этом не препятствует подаче жалоб международного характера через международные организации и которое, фигурируя в Международном пакте о гражданских и политических правах и соответствующем протоколе, не применяется в правовой практике Комитета по правам человека.

58. Данные соображения Американской ассоциации юристов и Центра "Европа-третий мир" содержатся в документе секретариата E/CN.4/1998/84.

Международная комиссия юристов и Международная коалиция "Хабитат"

[Язык оригинала: английский]

[21 ноября 2000 года]

59. Международная комиссия юристов (МКЮ) приветствует возможность дополнить замечания, представленные ею в 1998 году в отношении проекта факультативного протокола (см. E/CN.4/1998/84). Международная коалиция "Хабитат" присоединяется к следующим замечаниям МКЮ.

60. МКЮ придает первоочередное значение изучению путей более полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Сегодня, в условиях глобализации, как никогда важно, чтобы экономические, социальные и культурные права рассматривались как неотъемлемая часть прав человека и осуществлялись в качестве таковых. Осуществление принципа неделимости прав человека должно вести к признанию возможности оптимальной защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав. На международном уровне принятие факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах явилось бы важным шагом в этом направлении, предоставив отдельным лицам и группам лиц возможность направлять жалобы о предполагаемых нарушениях указанных прав на рассмотрение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

61. Принятие проекта факультативного протокола к Пакту, предусматривающего систему индивидуальных и коллективных жалоб, имеет важное значение для обеспечения лицам и группам лиц, являющимся жертвами нарушений основных экономических, социальных и культурных прав, доступа к эффективным средствам правовой защиты на международном уровне и получения надлежащей компенсации, на которую они имеют право. Многочисленные рекомендации принять факультативный протокол содержатся в замечаниях, представленных по вопросу о безнаказанности лиц, совершивших нарушения экономических, социальных и культурных прав (см. доклад Генерального секретаря, E/CN.4/2000/91).

62. МКЮ полагает, что система рассмотрения индивидуальных и коллективных случаев дает единственную реальную надежду на прогресс в деле создания значимого свода правовой практики в отношении прав, закрепленных в Пакте. К сожалению, предложение о принятии факультативного протокола к Пакту, предусматривающего систему подачи индивидуальных жалоб, пока не получило должной поддержки.

63. В целях изучения и исправления такого положения МКЮ в феврале 1999 года организовала в Женеве под эгидой Управления Верховного комиссара по правам человека рабочее совещание по проекту факультативного протокола к Пакту. В этом рабочем совещании, продолжавшемся половину рабочего дня, принял участие 61 представитель 54 государств и 11 НПО; совещание стало форумом для максимально открытого и неформального обсуждения проекта факультативного протокола и наилучших путей преодоления трудностей, препятствующих достижению прогресса в деле рассмотрения и принятия этого нового документа.

64. Участники рабочего совещания в целом единодушно высказались за продолжение деятельности по разработке факультативного протокола и поиску возможностей для дальнейшего обсуждения. При этом, однако, был выделен ряд областей, требующих уточнения.

65. Было подчеркнuto, что возможность защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, получающая все более широкое признание на национальном уровне, должна быть также признана на международном уровне путем принятия факультативного протокола, предусматривающего рассмотрение индивидуальных и коллективных случаев.

66. Более того, государствам, присоединившимся на региональном и международном уровнях к механизмам представления индивидуальных или коллективных жалоб, таким, как механизмы, предусмотренные Сан-Сальвадорским протоколом, Африканской хартией прав человека и народов или дополнительным Протоколом к Европейской социальной хартии, предусматривающим систему представления коллективных жалоб, следует поддержать принятие факультативного протокола к Международному пакту об экономических социальных и культурных правах.

67. Наконец, мы хотим обратить ваше внимание на тот факт, что Управление Верховного комиссара по правам человека при содействии Международной комиссии юристов организует рабочее совещание по вопросу о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав с уделением особого внимания проекту факультативного протокола к Пакту, которое пройдет в Женеве 5-6 февраля 2001 года.

Нидерландский институт прав человека

[Язык оригинала: английский]

[6 декабря 2000 года]

68. Нидерландский институт прав человека (СИМ) горячо поддерживает создание в рамках Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах процедуры представления индивидуальных жалоб путем принятия факультативного протокола. Уже в течение ряда лет СИМ занимает твердую позицию в отношении целесообразности такого факультативного протокола. В этой связи следует, в частности, сделать ссылку на документ SIM Special No.18, "The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights", edited by F. Coomans and F. van Hoof, in cooperation with K. Arambulo, J. Smith and B. Toebes (Utrecht, 1995).

II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ДОКЛАДУ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

A. Замечания государств

Маврикий

[Язык оригинала: английский]

[15 ноября 2000 года]

69. В связи с незначительным числом ответов, касающихся возможных вариантов, предложенных Верховным комиссаром по правам человека, высказывается соображение еще раз обратиться с просьбой к государствам, органам Организации Объединенных Наций, межправительственным организациям и неправительственным организациям представить замечания по проекту факультативного протокола.

B. Замечания неправительственных организаций

Международный правовой центр по борьбе с бедностью

[Язык оригинала: английский]

[21 октября 2000 года]

70. Возможные варианты, касающиеся последующих шагов в отношении принятия проекта факультативного протокола. Международный правовой центр по борьбе с бедностью поддерживает возможный вариант с), предложенный в пункте 32 доклада Верховного комиссара. Мы полагаем, что целесообразно ускорить начало обсуждения проекта факультативного протокола с целью его последующего принятия.

Американская ассоциация юристов и Центр "Европа - третий мир"

[Язык оригинала: испанский]
[8 ноября 2000 года]

71. Американская ассоциация юристов и Центр "Европа - третий мир" поддерживают резолюцию, принятую Подкомиссией по поощрению и защите прав человека в августе 2000 года, в которой она предлагает Комиссии по правам человека создать рабочую группу для дальнейшего изучения проекта факультативного протокола.

72. Такая рабочая группа сможет исправить недостатки, все еще сохраняющиеся в тексте протокола, включая указанный ранее недостаток, что имеет основополагающее значение, и тем самым ускорить принятие протокола Комиссией по правам человека и впоследствии Генеральной Ассамблеей.

Международная комиссия юристов

[Язык оригинала: английский]
[21 ноября 2000 года]

73. МКЮ приветствует доклад Верховного комиссара по правам человека по проекту факультативного протокола (E/CN.4/2000/49), а также представление государствами комментариев и новых замечаний по проекту факультативного протокола в течение прошлого года, дополняющих замечания, представленные государствами, НПО и международными организациями в предыдущие годы, и в большинстве своем поддерживающих принятие протокола.

74. Мы отмечаем значительное число предложений, сделанных в отношении положений проекта факультативного протокола, а также тот факт, что в ряде полученных от государств ответов приветствуется продолжение обсуждения текста протокола. МКЮ полагает, что тем самым создается надлежащая солидная основа для принятия предложения, содержащегося в возможном варианте b) в докладе Верховного комиссара, о проведении дополнительного изучения проекта факультативного протокола в рамках рабочей группы открытого состава, создаваемой Комиссией по правам человека в соответствии с просьбой Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, которая содержится в резолюции 2000/9, принятой на ее пятьдесят второй сессии.